

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

Ano lectivo 2009/2010



Trabalho de Investigação Individual

DOCUMENTO DE TRABALHO

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DE
CURSO NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO
CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO
EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA.**

**O NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO DA ORGANIZAÇÃO DO
TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE**

Uma Aliança para o século XXI

*Marco António Mendes Paulino Serronha
Coronel de Infantaria*



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**O NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO DA ORGANIZAÇÃO
DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE
Uma Aliança para o século XXI**

Coronel Marco António Mendes Paulino Serronha

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2009/2010

IESM em Lisboa, 9 de Abril de 2010



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**O NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO DA ORGANIZAÇÃO
DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE
Uma Aliança para o século XXI**

Coronel Marco António Mendes Paulino Serronha

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2009/2010

Orientador: CMG Almeida Carvalho

IESM em Lisboa, 9 de Abril de 2010



AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, quero agradecer ao meu orientador, Capitão-de-mar-e-guerra Almeida Carvalho, pelas criteriosas sugestões que formulou na fase de elaboração do Plano de Trabalho e pela forma empenhada como acompanhou o desenvolvimento desta investigação. O trabalho não seria o mesmo sem as suas sugestões e o seu apoio.

Em segundo lugar agradeço aos ilustres entrevistados, Sr General Loureiro dos Santos, Sr General Valença Pinto, Sr Vice-Almirante Reis Rodrigues, Sr Deputado Miranda Calha, Sr Professor Carlos Gaspar e ao Sr Doutor Nuno Rogeiro a disponibilidade em compartilharem comigo o seu vasto conhecimento sobre a temática da Aliança Atlântica, fornecendo perspectivas de análise de extrema utilidade, tanto sobre a história da Aliança bem como a evolução do ambiente de segurança internacional.

Por último quero agradecer a toda a plêiade de excelentes conferencistas, aos professores do Instituto e aos auditores do Curso que, com as suas exposições, lições, comentários, discussões e debates, muito contribuíram, sem o saberem, fornecendo informação valiosa que muito ajudou à análise e à reflexão efectuadas.

A todos agradeço penhoradamente, ficando ciente que eventuais falhas ou omissões neste Trabalho serão da minha inteira responsabilidade.



ÍNDICE

Agradecimentos ii

Índice..... iii

Resumo ~~viii~~

Eliminado: v

Abstract..... ~~viii~~

Eliminado: vi

Palavras-chave..... ~~viii~~

Eliminado: vii

Lista de abreviaturas e acrónimos ~~viii~~

Eliminado: viii

1. Introdução ~~13~~

Eliminado: I

2. O novo Ambiente Estratégico e a necessidade de uma nova formulação estratégica 3

a. O ambiente estratégico no final da década de 90 ~~43~~

Eliminado: 4

b. O que mudou na última década e tendências futuras ~~53~~

Eliminado: 5

c. Síntese conclusiva ~~83~~

Eliminado: 8

3. O percurso e situação actual da Aliança ~~103~~

Eliminado: 10

a. Da fundação ao fim da Guerra Fria..... ~~103~~

Eliminado: 10

b. Do fim da Guerra Fria ao 11 de Setembro de 2001 ~~123~~

Eliminado: 12

c. O pós-11 de Setembro..... ~~143~~

Eliminado: 14

d. Síntese conclusiva ~~183~~

Eliminado: 18

4. Os temas a debater para fazer face aos desafios actuais e futuros ~~183~~

Eliminado: 18

a. A natureza e o propósito da Aliança ~~193~~

Eliminado: 19

(1) A finalidade, o papel e as tarefas da Aliança ~~193~~

Eliminado: 19

(2) As relações transatlânticas ~~223~~

Eliminado: 22

b. As percepções sobre o ambiente estratégico ~~233~~

Eliminado: 23

c. A Cooperação e as Parcerias ~~243~~

Eliminado: 24

(1) A Cooperação OTAN/UE..... ~~243~~

Eliminado: 24

(2) As relações com a Rússia..... ~~263~~

Eliminado: 26

(3) A *Comprehensive Approach* (CA)..... ~~283~~

Eliminado: 28

d. As Capacidades ~~293~~

Eliminado: 29

e. Síntese conclusiva ~~323~~

Eliminado: 32

5. O contributo de Portugal no processo de elaboração do novo Conceito Estratégico ~~323~~

Eliminado: 32

a. Alguns elementos sobre Portugal e a OTAN ~~323~~

Eliminado: 32

b. Possíveis contributos nacionais para o actual debate estratégico da Aliança..... ~~333~~

Eliminado: 33

(1) A OTAN e as relações transatlânticas..... ~~333~~

Eliminado: 33



(2) As relações OTAN/UE	343	Eliminado: 34
(3) Espaços geopolíticos e geoestratégicos da OTAN e nacionais	353	Eliminado: 35
c. Síntese conclusiva	373	Eliminado: 37
6. Conclusões e recomendações	373	Eliminado: 37
Bibliografia	413	Eliminado: 41

Apêndices

Apêndice I - Glossário de conceitos	I – 1
Apêndice II – Processo de Revisão do Conceito Estratégico.....	II – 1
Apêndice III – Matriz Conceptual do TII	III – 1
Apêndice IV – Evolução da Aliança na Guerra fria	IV – 1

Anexos

Anexo A – Quadro da Evolução da Estratégia Aliada 1949 - 1999	A – 1
---	-------

Lista de figuras

Fig. 1 - Quadro sinóptico da evolução dos documentos da estratégia da Aliança	A - 1
---	-------



RESUMO

A Aliança Atlântica tem uma história de sucesso de mais de 60 anos, pois conseguiu garantir aos seus aliados e parceiros a necessária segurança e defesa. Conseguiu-o no período da Guerra Fria através da dissuasão e, no período pós implosão da União Soviética e do Pacto de Varsóvia, com a estabilização dos Balcãs, o alargamento e as parcerias. E se a Aliança reagiu bem ao fim da ameaça soviética, reajustando a sua estratégia, o mesmo não podemos dizer da sua reacção aos novos desafios e ameaças pós 11 de Setembro de 2001. Essas dificuldades resultaram, essencialmente, de uma dificuldade em consensualizar, entre os aliados, uma interpretação estratégica do novo ambiente de segurança onde estamos, seja sobre a perigosidade das novas ameaças, seja na forma de lhes fazer face.

Neste Estudo colocámos a seguinte pergunta de partida: será a alteração do Conceito Estratégico da OTAN um passo fundamental para adaptar a Aliança, enquanto organização de segurança e defesa colectiva, ao século XXI? Com este objectivo analisámos o actual ambiente estratégico e as suas perspectivas de evolução no médio prazo, relacionando os seus principais elementos constituintes, tais como os actores, as relações de poder, as ameaças e desafios no novo contexto internacional, com especial ênfase na segurança da área euro-atlântica. Depois estudámos a evolução recente da Aliança, identificando a sua matriz de valores e princípios, que têm estado na base do seu sucesso, e as suas principais vulnerabilidades actuais.

Concluimos que a Aliança precisa de se reinventar, adaptando-se e dando resposta às novas necessidades estratégicas, precisando, para isso, de debater um conjunto de assuntos, dos quais se destaca o seu papel e finalidade no futuro, o tipo de operações e tarefas que terá de realizar, o tipo de parcerias que deverá potenciar, as capacidades que deverão ser edificadas para continuar a garantir a segurança e a defesa dos Aliados. Mas, para isso, terá de previamente consensualizar um conceito de segurança e defesa, devidamente sustentado nas necessidades que o novo ambiente estratégico coloca.

Tentámos verificar quais os contributos que Portugal deverá dar, neste processo de revisão do Conceito Estratégico da OTAN, para uma Aliança mais forte e coesa, o que é fundamental para a defesa do interesse nacional.

A reformulação do Conceito Estratégico da OTAN, iniciado em Setembro de 2009, fruto das decisões tomadas na última cimeira, em Abril de 2009, constitui uma oportunidade única para recentrar a estratégia aliada na resposta aos problemas de segurança dos aliados na era da globalização.



ABSTRACT

The Atlantic Alliance has been a success' story over the last sixty years due to the fact that it prevented a War in Europe. Initially deterring the Soviet Union and, after its implosion, stabilizing the Balkans successfully, enlarging with new members and promoting partnerships made of NATO the most enduring Alliance in history. And the Alliance successfully reinvented itself in the past, changing its strategy and adapting to a new security environment when it was needed. But now NATO faces a crisis because it has not been able to face with success the security challenges after September, 11th. And the problems were due to the fact that the allies have not been able to agree in an interpretation of this new strategic environment, especially what the main threats and challenges are and how to deal with them.

The main goal of this work is to answer to this central question: is the revision of the NATO's Strategic Concept the fundamental step to adapt the Alliance, as a security and defense organization, to the challenges of the twenty first century? Within this framework, this paper analyzes the current security environment and its probable evolution in the medium term identifying the main actors, the power relations between them, and the main threats and challenges to the security of the transatlantic area. It also analyses the recent evolution of the Alliance, trying to identify its main problems and difficulties, having a look on how NATO solved (or not) its main crisis in the past. And we reach the conclusion that the Alliance needs to reinvent itself, adapting and being able to integrate allies' efforts to have a new set of responses to new problems but within the Alliance's founding principles and values of the Washington Treaty. And to do that NATO has to run a robust debate on a range of issues including, among others, its purpose in the future, what should be its security tasks, in what kind of operations would NATO be involved, what kind of partnerships should be developed and what kind of capabilities are required. But to successfully do that the Alliance had to agree previously in a Concept of Security and Defense in line with the new strategic environment challenges and the allies' needs.

We have also analyzed the contributions to the discussions that Portugal could provide in the revision of the Strategic Concept, with the goal of having at the end of the process a stronger Alliance which is along the lines of Portugal national interest.

The revision of the current NATO Strategic Concept is a unique chance to put NATO on the correct tracks, making it able to deliver security to allies and partners in the twenty first century.



PALAVRAS-CHAVE

Conceito Estratégico

Estratégia

OTAN

Segurança

KEY WORDS

NATO

Security

Strategic Concept

Strategy



LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

ACO	<i>Allied Command Operations</i> (Comando Aliado para as Operações)
ACT	<i>Allied Command Transformation</i> (Comando Aliado para a Transformação)
CED	Comunidade Europeia de Defesa
CPG	<i>Comprehensive Political Guidance</i> (Directiva de Política Global)
CTBT	<i>Comprehensive Test Ban Treaty</i> Tratado de Eliminação dos Testes Nucleares
EU	<i>European Union</i>
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
H	Hipótese
ISAF	<i>International Security Assistance Force</i> (Força Internacional de Apoio à Segurança)
NAC	<i>North Atlantic Council</i> (Conselho do Atlântico Norte)
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> (Organização do Tratado do Atlântico Norte)
ONU	Organização das Nações Unidas
ONG	Organização Não-governamental
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PESD/ESDP	Política Europeia de Segurança e de Defesa/ <i>European Security and Defence Policy</i>
PIB	Produto Interno Bruto
RFA	República Federal Alemã
QD	Questão Derivada
TAN	Tratado do Atlântico Norte ou de Washington
UE	União Europeia
UEO	União Europeia Ocidental
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas



“In an alliance the only safe guarantee is an equality of mutual fear”
Thucydides in “The Peloponnesian War”¹

“Some who have just returned from the border say there are no barbarians any longer. And now, what’s going to happen to us without barbarians? They were those people, a kind of solution.”

C.P. Cavafy, in ‘Waiting for the barbarians’²

1. Introdução

O novo Conceito Estratégico (CE) da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) deverá ser aprovado na próxima Cimeira, a realizar em Lisboa, no final de 2010 (NATO, 2009). A elaboração de um CE da OTAN, em termos de processo e conteúdo, não se encontra codificada. Relativamente ao conteúdo, não está prescrito o que o Conceito deverá conter, mas os últimos dois, de 1991 e 1999, indicam-nos que o conceito deverá cumprir dois objectivos e três funções (Ringsmose e Rynning, 2009 p.7-8): os dois objectivos serão operacionalizar o Tratado do Atlântico Norte e redefinir a direcção estratégica da Aliança; e as três funções são: codificar decisões e práticas passadas, providenciar orientação estratégica e passar uma mensagem para o exterior sobre o que a Aliança será no futuro. Relativamente ao processo³, diferente para cada revisão, o mais relevante é o debate inter-aliado, podendo este ser mais importante que o próprio conteúdo do documento, como adiante se verá.

A Aliança, para cumprir a sua função institucional de proporcionar Segurança e Defesa aos seus membros no novo contexto do século XXI, terá de: acordar num conceito de Segurança e Defesa colectivas adaptado às novas realidades estratégicas, mas no quadro dos seus princípios fundadores; perceber de forma consensual o ambiente estratégico actual e sua evolução futura; ter capacidade de responder adequadamente aos problemas de segurança dos aliados e parceiros; envolver a opinião pública aliada e global neste esforço de segurança e defesa. Estas serão as grandes finalidades do novo CE.

De uma forma geral, a bibliografia sobre a matéria identifica uma necessidade de reorientação da Aliança, resultante de um conjunto de situações (ao nível estratégico e político) que se têm vindo a agravar e que exigem um debate estratégico profundo sobre o papel, finalidade e tarefas da Aliança, no quadro de um ambiente internacional que difere do de 1999, quando da aprovação do actual Conceito. O objectivo central deste estudo consiste em analisar a correlação entre essa eventual crise da Aliança (por motivos endógenos e exógenos) e a necessidade de um novo CE, para resolver os problemas identificados, supostamente originadores dessa crise e que

¹ Citação extraída de um discurso de Paul Cornish, na Chatham House em Londres (Cornish, 2008:2).

² Idem

³ Ver Apêndice II – Processo de Revisão do Conceito Estratégico



poderão comprometer a capacidade da OTAN de desempenhar a sua função neste início do século XXI. Pretende-se, com este estudo, atingir os seguintes objectivos:

- Caracterizar o actual ambiente estratégico e a sua possível evolução no médio prazo, tentando identificar as diferenças com o ambiente estratégico do final do século passado, que serviu de base à elaboração do conceito estratégico em vigor;

- Descrever a evolução histórica da Aliança, em termos políticos e estratégicos, caracterizando a situação actual, tentando identificar pontos fortes, vulnerabilidades e desafios;

- Identificar quais os temas a debater pela Aliança, que sejam essenciais à reformulação do actual CE, tendo em consideração as diferentes visões, para fazer faces aos problemas e desafios identificados;

- Identificar que contributo Portugal poderá dar para o processo de revisão do Conceito Estratégico no sentido do fortalecimento da Aliança e na defesa dos interesses nacionais;

- Extrair Conclusões e propor as recomendações consideradas adequadas.

Tendo presente os objectivos, colocou-se a seguinte questão central: **Será a alteração do conceito estratégico da OTAN um passo fundamental para adaptar a Aliança, enquanto organização de segurança e defesa colectiva, ao século XXI?**

Decorrentes da questão central enunciaram-se as seguintes questões derivadas (QD):

QD1 - Terá o ambiente estratégico do final do século XX, reflectido no CE de 1999, sofrido uma evolução que implique mudanças fundamentais na estratégia da Aliança?

QD2 – Como tem a Aliança gerido os desafios dos últimos anos?

QD3 – Será possível identificar um conjunto de questões essenciais, a que o debate sobre o futuro CE deverá dar resposta, para adaptar a Aliança aos desafios do presente e do futuro?

QD4 – Portugal, enquanto membro da Aliança, que contributos deverá dar no processo de revisão do CE da OTAN?

Perante estas questões colocaram-se as seguintes hipóteses (H), que irão ser verificadas no decorrer da investigação:

H1 - A diversificação dos desafios, riscos e ameaças à segurança dos aliados, tanto ao nível dos actores, como dos meios, das intenções e localização geográfica, conduziu a um nível de imprevisibilidade e conflitualidade no ambiente de segurança global que exige uma reformulação da postura da Aliança, de modo a que esta possa continuar a desempenhar um papel relevante na arquitectura de segurança regional e global.

H2 - A Aliança está confrontada com um conjunto de problemas e desafios, internos e externos, que se acentuaram nos últimos anos, e que poderão fazer com que a história de sucesso



da Aliança, nos últimos 60 anos, não seja suficiente para continuar a garantir, aos seus membros e parceiros, a necessária segurança e defesa colectiva.

H3 - É possível identificar um conjunto de questões, especialmente nos domínios das percepções das novas realidades estratégicas e das respostas que a Aliança lhes deverá dar, a serem debatidas no processo de revisão, de cujas soluções dependerá a capacidade da OTAN para se adaptar às exigências de segurança e defesa deste século.

H4 - Portugal terá de garantir que o conteúdo e as conclusões do debate do novo conceito estão em sintonia com os seus interesses permanentes e conjunturais, nomeadamente a centralidade da relação transatlântica, a complementaridade OTAN/UE e a máxima sobreposição dos espaços geopolíticos e geoestratégicos de interesse nacional e da OTAN.

Relativamente à organização do Trabalho, no capítulo 2 faz-se uma análise da evolução do ambiente estratégico desde 1999 até à actualidade, projectando algumas tendências de evolução. No capítulo 3 iremos analisar a evolução da estratégia aliada, com especial acuidade no passado recente, assim como a forma como a Aliança tem dado resposta às evoluções da situação estratégica internacional. No capítulo 4, fruto das conclusões do capítulo anterior, tentaremos identificar os principais temas a debater no processo de revisão do CE. No capítulo 5 reflecte-se sobre a contribuição que Portugal poderá, e deverá, dar neste importante debate para o futuro da Aliança, debruçando-nos sobre as temáticas que nos parecem mais importantes para a salvaguarda dos interesses nacionais. Finalmente, no capítulo 6, extrairemos algumas conclusões e efectuaremos as recomendações que considerarmos adequadas.

Este percurso metodológico, que seguirá o método hipotético-dedutivo, com recurso à pesquisa e análise de bibliografia sobre o tema, complementada com entrevistas semi-estruturadas com especialistas, constitui o modelo de análise escolhido para o estudo do problema proposto, que permitirá, no quadro dos objectivos da investigação, concluir sobre a validade das hipóteses propostas e, desta forma, responder às questões derivadas e, consequentemente, à questão central (Apêndice II – Matriz Conceptual do TII).

2. O novo Ambiente Estratégico e a necessidade de uma nova formulação estratégica

Neste capítulo, iremos descrever o ambiente estratégico desde a década de 90 do século passado, tentando projectar as grandes tendências para o futuro. Irei-nos socorrer, para esse efeito, do conceito de ambiente estratégico de Yarger (Yarger, 2006: 17), no seu contexto externo⁴. Descrever um ambiente estratégico será sempre um trabalho complexo, devido à variedade de actores, às suas relações de conflito e à distribuição do poder no sistema internacional. Neste

⁴ Yarger afirma que o ambiente estratégico tem um contexto interno e um contexto externo, relativamente ao ponto de vista da análise de quem o efectua, seja um estado ou uma organização. No Apêndice 1, Glossário de Conceitos, está espelhada a descrição do conceito utilizado.



quadro iremos cingir-nos à identificação dos principais actores, às relações entre eles e à configuração das ameaças, riscos e desafios, no quadro específico da segurança euro-atlântica.

a. O ambiente estratégico no final da década de 90

O fim da Guerra Fria foi o grande marco político e estratégico da década de noventa, iniciado com a queda do muro de Berlim e passando pelo fim do Pacto de Varsóvia e da União Soviética. Sem disparar um único tiro e apanhada um pouco de surpresa pela velocidade dos acontecimentos, a OTAN “vence” a guerra fria e põe fim à chamada Ordem do Pactos Militares (Moreira, 2009: 189). Daqui resultou, como sabemos, os Estados Unidos da América (EUA) como a única super potência global, uma Rússia desorientada e fraca, com inúmeros problemas internos fruto do desmembramento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e um conjunto enorme de países, libertos do jugo soviético e sedentos de se juntarem, o mais rapidamente possível, aos vencedores da Guerra Fria e, dessa forma, enveredarem pela democracia. Esta desestruturação estratégica da Europa Central e de Leste fez reacender uma série de conflitos antigos, em especial as guerras de secessão da Jugoslávia, nos Balcãs, muito perturbadores da estabilidade e segurança europeias. Esta década mostrou também uma União Europeia (UE) desunida e nula como entidade estratégica, e uma Organização das Nações Unidas (ONU) incapaz de assegurar a paz e segurança internacionais, conforme ficou provado no conflito da Bósnia-Herzegovina. A campanha aérea aliada contra a Sérvia em 1999, por causa da situação humanitária no Kosovo, teve dois aspectos de relevância estratégica fundamental para o futuro. Por um lado, materializou a incapacidade da Rússia, a herdeira URSS, em fazer valer as suas posições, materializando a sua derrota final na Guerra Fria e criando-lhes um forte sentimento de humilhação. Por outro lado, realçou, de forma evidente, a diferença de potencial e capacidades militares entre os aliados europeus e os EUA, elemento que virá a condicionar fortemente as relações transatlânticas no futuro, como adiante veremos.

Em termos estratégicos, os aliados ocidentais compreenderam que as principais ameaças à sua Defesa e Segurança já não provinham da Rússia, embora o seu poder nuclear fosse de ter em conta, mas sim da situação de insegurança nas suas fronteiras, fruto das emergências nacionalistas. O controlo efectivo, por parte da Rússia, sobre o seu arsenal nuclear era também uma preocupação importante.

Em termos estratégicos, podemos sintetizar a caracterização do final do século XX em quatro aspectos: a existência de uma única super potência global, os EUA; a Rússia politicamente fraca e desmoralizada; a União Europeia sem expressão política e estratégica; e as ameaças, riscos e desafios à segurança europeia não provinham de forças militares inimigas, mas do ambiente de instabilidade que se vivia na periferia da chamada “Europa Ocidental”. As respostas



estratégicas da Aliança foram tentar estabilizar (política, estratégica e militarmente) as áreas críticas periféricas, com prioridade para os Balcãs, começar a integrar os novos Estados, estrategicamente na OTAN e política e economicamente na UE, e fomentar parcerias estratégicas⁵, de geometria e objectivos variáveis, para a segurança da área euro-atlântica. Foi o tempo da Pax Americana, pós primeira Guerra do Golfo (Nye, 2000: 275) e de uma Aliança sem competidor estratégico.

b. O que mudou na última década e tendências futuras

O 11 de Setembro de 2001 introduziu mudanças significativas no contexto estratégico internacional, com reflexos profundos na área euro-atlântica. Desde logo porque transformou o terrorismo, considerado como um “vulgar” risco no CE de 1999 (NATO, 1999: 8), numa das principais ameaças à segurança aliada (NATO, 2006:1). Depois, e porque atingiu o “coração” da potência hegemónica, modificou as percepções de segurança dos EUA, afectando de forma substancial a sua postura estratégica para o futuro, mais tarde expressa na sua Estratégia de Segurança Nacional, em 2002. Era o início, segundo o General Loureiro dos Santos, da Idade Imperial (Santos, 2003: 85-89), tendo tido sérias repercussões no relacionamento dos EUA com alguns aliados europeus, como veremos no próximo capítulo.

Mas o terrorismo transnacional introduziu uma nova dimensão na análise da segurança e defesa euro-atlântica, que foi a de que a origem das ameaças poderia não estar na sua periferia, mas sim a longas distâncias, exigindo acções estratégicas fora da área “tradicional” de intervenção da OTAN.

A proliferação de Armas de Destruição Maciça (ADM), já anteriormente identificada como um risco, poderá tornar-se numa ameaça séria se este tipo de armamentos ou tecnologias cair nas mãos de grupos terroristas transnacionais (Leandro, 2006: 209). Com os desenvolvimentos havidos na Coreia do Norte e Irão e alguns receios sobre o controlo da tecnologia nuclear no Paquistão, estas preocupações ganharam peso nas preocupações da comunidade internacional, em especial entre os Aliados.

A existência de estados falhados, em África e na Ásia, constitui um risco crescente para segurança da área euro-atlântica, porque se podem constituir como fonte de problemas vários, alguns destes podendo tornar-se ameaças. Essas ameaças resultam desses estados poderem tornar-se base de planeamento e treino de acções terroristas, de proliferação de ADM e do crime organizado (Leandro, 2006: 215). Podemos tomar como exemplo paradigmático o caso da Somália, número um da lista de estados falhados da Revista *Foreign Policy* (FP, 2009: 62) e a ocorrência da pirataria marítima, o que constitui um sério risco à segurança da navegação.

⁵ No caso da OTAN foram a Parceria para a Paz, o Diálogo com o Mediterrâneo, o Conselho OTAN – Rússia e a Comissão OTAN - Ucrânia. Na UE foram estabelecidos vários acordos de parcerias privilegiadas.



A segunda metade desta década deu-nos nota de dois outros fenómenos que tiveram implicações de segurança preocupantes. Um foi a situação de relativa fragilidade dos sistemas informáticos, em que está baseada a administração dos Estados modernos; outro foi o uso do controlo dos fluxos energéticos como forma de pressão política. No primeiro caso, e como exemplos, temos as situações ocorridas na Estónia em 2006 e na Geórgia em 2008. Em ambos os casos, embora sendo mais grave na Geórgia, houve uma disrupção temporária do funcionamento do Estado, por motivo da falha dos sistemas informáticos que apoiam as actividades governativas. Não sendo fácil identificar a origem destes ataques cibernéticos, eles parecem resultar de uma associação entre estados e piratas informáticos, numa “coligação espontânea de vontades” (Guedes, 2009: 111), mas com objectivos específicos de fazer fraquejar a acção de comando de um determinado Estado.

No segundo caso, do uso político e estratégico do fornecimento de energia, como foi o caso do corte de fornecimento de gás à Ucrânia, em 2008, pela Rússia, embora não seja um fenómeno estratégico novo, fez ressaltar a existência de países, alguns deles aliados da OTAN, com dependência única de uma só fonte, com todas as consequências políticas e estratégicas que essa situação acarreta.

Todos estes riscos, desafios e ameaças foram potenciados pela aceleração do fenómeno da globalização. Algumas destas ameaças e riscos já existiam mas tinham expressão local e não afectavam a segurança dos grandes espaços regionais. A globalização introduziu uma nova estruturação do sistema de relações internacionais onde o fenómeno da regionalização, em especial económica, se está a reforçar. Esta regionalização, de que a UE é um bom exemplo, irá também regionalizar a segurança desses espaços. No entanto, estão também a desenvolver-se estruturas em rede que unem pontos focais e espaços a nível global, implicando uma interdependência mundial, em que a segurança também estará envolvida.

Esta última década foi, também, palco de duas operações militares de envergadura, o Afeganistão e o Iraque, que muito moldaram o ambiente estratégico. A grande característica destes dois conflitos, independentemente dos seus objectivos, foi a relativa facilidade de ganhar a guerra e a dificuldade de ganhar a paz, gerando conflitos assimétricos de longa duração, que ainda subsistem. A natureza assimétrica das ameaças (em termos de objectivos, meios e regras de empenhamento) tem sido uma característica do pós-guerra fria, e tem-se manifestado, em especial, nesta última década. A natureza de alguns fenómenos subversivos mostra-nos ameaças que não pretendem atingir a simetria com os seus oponentes, o que era um objectivo dos movimentos guerrilheiros das décadas de 60 e 70, mas sim, fazer da assimetria uma das suas vantagens competitivas para vencer os conflitos.



Ainda no capítulo dos novos desafios importa referir as alterações climáticas, a crescente demanda de recursos energéticos e a crescente urbanização (Leandro, 2006: 213) como situações que poderão vir a ter implicações na segurança da Aliança.

No que concerne aos actores importa, numa primeira abordagem, referir a emergência de actores não estatais que, até há bem pouco tempo, não tinham expressão estratégica relevante. Ressaltam as organizações terroristas transnacionais, de que já falámos, e as organizações do crime organizado transnacional que, nalguns casos, estão associadas ao terrorismo internacional e dominam politicamente Estados falhados, em especial em África.

No que respeita aos actores tradicionais importa referir o ressurgimento da Rússia, de que o conflito da Geórgia é o melhor exemplo, conseguindo “congelar” o alargamento da OTAN e impondo um conceito de “esfera de influência” que muitos julgavam estar definitivamente afastado. Esta nova assertividade da Rússia na esfera internacional está baseada em factores económicos, nacionalistas e de autoritarismo político (Naumann et al, 2007: 62-63). O ressurgimento económico da Rússia, essencialmente derivado do aumento dos preços dos combustíveis fósseis, com crescimentos (estimados) do Produto Interno Bruto (PIB) da ordem de 5,6%, em 2008⁶, permitiu gastos de defesa na ordem de 3,9 % do PIB, em 2005 (CIA Factbook, 2009), sendo uma boa parte utilizada em reequipamento militar. Este ressurgimento, sob a administração Medvedev/Putin, que procura recuperar muito do poder global do tempo da guerra fria (Kagan, 2008: 37), produziu “medos” na sua periferia, nomeadamente nalguns aliados da OTAN, em especial depois dos acontecimentos na Geórgia, em Agosto de 2008.

Outro actor que começou a dar os primeiros passos, em termos estratégicos, foi a UE com a aprovação da Estratégia de Segurança Europeia, em 2003. A Política Europeia de Segurança e Defesa lançou e mantém missões e operações, de objectivos e dimensões limitadas, mas tem demonstrado possuir capacidades de natureza não militar que têm sido fundamentais no apoio à reconstrução do estado, seja nos Balcãs ou em África.

Os EUA foram perdendo, ao longo desta última década, o poder quase absoluto que detiveram durante a última década do século XX. A emergência de novos pólos de poder, em especial na área económica, caso da China e da Índia, os recursos gastos nas guerras do Afeganistão e em especial no Iraque, têm obrigado os EUA a posições mais multilaterais, tendo de ouvir aliados e parceiros.

A crise financeira global, que rapidamente se transformou numa crise económica e social, afectando em especial o Ocidente, irá trazer consequências na área da segurança e defesa ainda não completamente avaliadas. No entanto, será fácil de prever que os recursos a serem

⁶ Em 2006 foi de 7,7% e em 2007 de 8,1% do PIB (estimativas do CIA Factbook de 2009).



empregues na defesa irão com certeza diminuir, afectando a capacidade de resposta aliada, seja nas operações em curso, seja nas respostas futuras.

E como evoluirá o ambiente estratégico no **futuro**? Fazer previsões nesta área é sempre difícil, mas será possível projectar algumas tendências de evolução, tais como: as mudanças demográficas; as alterações climáticas; o declínio da soberania dos Estados-nação; a perda de racionalidade e o aumento do fanatismo; e a escala e a complexidade dos novos problemas. Estas tendências, em grande medida fruto do processo de globalização, terão de ser vistas e ponderadas de forma integrada e irão afectar a balança de poder, a tipologia de actores envolvidos e as ameaças e desafios que se irão colocar (Naumann et al, 2007: 31-44).

As “novas” ameaças à segurança internacional tais como o terrorismo transnacional, a proliferação de ADM e a insegurança humana em vastas regiões do globo são complexas, transnacionais, assimétricas e imprevisíveis (Pinto, 2009) e poderão vir a ter impactos cada vez mais globais. Os desafios tais como o aumento do número de estados falhados, o aumento do poder dos actores não estatais, o aumento da procura de energia e a segurança cibernética têm implicações sérias na segurança internacional em geral, e na área euro-atlântica em particular, e podem gerar e potenciar ameaças transnacionais, exigindo novas respostas e capacidades integradas e cooperativas.

Mas a “velhas” ameaças continuam presentes e não se pode descartar a hipótese de um conflito convencional entre potências simétricas. A perda de poder relativo da superpotência americana, ocorrida ao longo dos últimos anos e o aumento de poder de outros actores poderá trazer nova (ou velha) conflitualidade entre estados. A perda de soberania dos estado-nação, que muitos autores prevêem (Naumann et al., 2007: 35-37), poderá ser travada por uma nova ascensão do nacionalismo (Kagan, 2008: 29-31). A própria natureza do poder, e do seu exercício, está em mudança, notando-se algumas tendências tais como: menor recurso à violência militar; maior poder do fraco para resistir; maior recurso a instituições e normas de direito para resolver diferendos (Gelb, 2009: 4-5).

O centro de gravidade do poder político e económico, que nas últimas centenas de anos esteve ancorado no Atlântico Norte, está a mudar para oriente (Brzezinski, 2009: 11) e para Sul, devido à emergência de novas potências nessa área. Curiosamente também o centro das atenções da Aliança tem caminhado para leste, estando neste momento no Afeganistão, Paquistão e Somália. Também África e o Atlântico Sul colocam desafios e riscos que se intensificarão nos próximos anos e por isso a Aliança deveria, em nossa opinião, focar também a sua atenção nessa área.

c. Síntese conclusiva

A globalização e a disseminação de tecnologias terão impacto no ambiente estratégico



global através: da fragilização do Estado-Nação e consequente perda de poder e autonomia estratégica das grandes potências; da emergência e aumento da assertividade de actores não estatais; do aumento da regionalização e da existência de redes globais diversas, com interdependências variadas, nomeadamente na Segurança.

As ameaças decorrentes da globalização, já identificadas pela Aliança, de que se destacam o terrorismo transnacional, a proliferação de ADM e meios de lançamento, os ataques cibernéticos e o próprio crime organizado instalado em estados falhados, aliadas aos novos desafios como as alterações climáticas, a demografia, a urbanização crescente, a segurança energética e a própria pirataria marítima, colocam problemas novos, mostram vulnerabilidades dos aliados e exigem respostas estratégicas novas, com as capacidades adequadas. A segurança e a defesa da Aliança estarão confrontadas com a acção de actores não estatais, configurando ameaças assimétricas funcionando em rede, o que exigirá operações prolongadas no tempo e elevado consumo de recursos. A experiência do Afeganistão e Paquistão, e o próprio Iraque, demonstram a necessidade de acções prolongadas, em que as capacidades militares da Aliança, por si só, não chegam para resolver os problemas de estabilização e reconstrução do Estado, exigindo uma acção cooperativa e coordenada da comunidade internacional, empregando recursos e capacidades, militares e não militares.

Mas a existência de tensões geopolíticas e geoestratégicas entre Estados continuará e não será avisado descartar a probabilidade de ocorrência de conflitos simétricos, de natureza convencional ou com escalada nuclear, entre Potências ou Alianças.

Algumas destas ameaças e desafios podem ter origem dentro do espaço da Aliança, na sua periferia ou a distância estratégica e o seu impacto pode afectar gravemente o território e populações dos Aliados. Podem igualmente materializar-se com elevada imprevisibilidade o que exige uma monitorização permanente da situação estratégica mundial, pela Aliança e pelos aliados. A segurança aliada está ligada à segurança de outras regiões do globo, fruto da globalização e da transnacionalização das ameaças e dos riscos, pelo que a cooperação global em termos de segurança será uma necessidade. As mudanças no ambiente estratégico operadas nos últimos dez anos, aliadas ao que é possível projectar para o futuro, demonstram a necessidade de uma nova interpretação deste ambiente estratégico, com a formulação de um novo CE da OTAN. Uma falha nesta interpretação poderá comprometer a segurança aliada e o papel central da OTAN na segurança euro-atlântica e global. Consideramos, assim, validada a hipótese 1, dando-se resposta à questão derivada 1.



3. O percurso e situação actual da Aliança

“Enquanto escrevo tenho à minha frente uma pilha de artigos amarelados pelo tempo..., cada um argumentando que a última crise não tem precedentes, que é mais grave que a anterior. ... E, todavia, o Ocidente da Guerra Fria sobreviveu.”

Timothy Garton Ash (Ash, 2006: 26-27)

Muitos analistas falam de uma crise (de identidade, de valores, de vontade, de meios) da Aliança Atlântica. O excuro que iremos fazer neste capítulo, pretende mostrar que a Aliança teve outras crises no passado, algumas delas associadas a evoluções na sua estratégia, conseguindo-as resolver de acordo com os seus princípios, valores institucionais e pela força das circunstâncias. Talvez a existência de alguma tensão inter-aliada seja uma das características mais permanentes da Aliança, não constituindo esta, em si mesma, nenhuma vulnerabilidade extraordinária, como adiante veremos. Aliada a esta tensão esteve desde sempre a ambiguidade no discurso escrito, o que, de algum modo, funcionou como válvula de escape para as tensões e potenciou o papel da dissuasão, com a União Soviética, no período da Guerra Fria, a ter a noção que a Aliança poderia ir mais além do que aquilo que exprimia. A ambiguidade funcionou como virtude mas esses tempos poderão ter chegado ao fim (Gaspar, 2009).

O grande objectivo deste capítulo é tentar perceber como é que a Aliança evoluiu em termos estratégicos, quais os grandes problemas internos que teve, como os dirimiu, que influência tiveram para o futuro e, finalmente, quais os grandes desafios internos que se colocam, desafios esses que terão de ser abordados no debate, em curso, sobre o futuro CE.

Em termos de evolução da estratégia aliada, e desde a sua criação em 1949, considerá-los três tempos distintos: a Guerra Fria, com quatro períodos⁷; o pós-Guerra Fria; e o pós-11 de Setembro de 2001.

a. Da fundação ao fim da Guerra Fria

A OTAN é criada em 1949 com três objectivos que ainda hoje são válidos: garantir a defesa colectiva dos aliados; solidificar o vínculo transatlântico; e impedir conflitos entre as potências europeias (Hamilton, 2009). A estratégia aliada, desde o início, assentava na retaliação maciça, ou seja, uma resposta nuclear avassaladora à ameaça soviética, fosse esta convencional ou nuclear. A primeira grande crise aliada (Gaspar, 2004) surge com a tentativa da institucionalização da Comunidade Europeia de Defesa (CED), que previa a inclusão da República Federal Alemã (RFA) na arquitectura de defesa europeia, o que foi recusado pela França. A solução para

⁷ No Apêndice III a evolução da Aliança na Guerra Fria encontra-se mais desenvolvida e onde iremos utilizar a divisão por períodos de Nunes e Mendes (Nunes e Mendes, 1999: 29-57), complementada pela análise da evolução da estratégia da OTAN de Pedlow (Pedlow, 1997, do período de 1949 a 1969).



a crise, por proposta inglesa, passou pela adesão da RFA à OTAN e pela criação da União da Europa Ocidental (UEO).

Em 1956 dá-se a segunda crise aliada, a maior da Guerra Fria, fruto da intervenção anglo-francesa no Canal do Suez. Os EUA não apoiaram a França e o Reino Unido (RU) nesta intervenção, obrigando-os a uma retirada humilhante por não os defender de uma ameaça de uso de armas nucleares pela URSS. Esta crise teve duas implicações importantes para o futuro: um anti-americanismo permanente do gaullismo francês (Gaspar, 2004), que ainda hoje perdura; e fez o ressaltar da importância, para a Aliança, das operações fora de área (Ramalho, 1992: 64). Foi, também, na sequência desta crise que a França tomou a decisão de vir a ter armas nucleares.

Com a evolução das capacidades nucleares da URSS, no final da década de 50, os EUA começam a estudar a mudança da estratégia aliada, de abandono da retaliação maciça, pois esta implicava a destruição mútua assegurada (MAD, em inglês) dos EUA e da URSS, para uma estratégia de resposta flexível e graduada, que motivou a terceira grande crise aliada e a saída da França da estrutura militar integrada da Aliança.

A Estratégia de Resposta Flexível exigia uma capacidade convencional aliada forte e a existência de armas nucleares de teatro, com vista a uma resposta graduada à possível invasão soviética, o que acarretava a cedência de território aliado numa primeira fase. Esta estratégia provocou alguma (muita) preocupação nas opiniões públicas europeias e não mereceu o consenso europeu inicialmente, em especial da França, motivando dúvidas de que os EUA se sujeitassem a um combate nuclear em caso de uma invasão convencional da Europa pelo Pacto de Varsóvia. Esta estratégia foi adoptada em 1966, já com a França fora da estrutura militar da OTAN. Para adequar esta estratégia militar com respostas políticas foi produzido o Relatório Harmel que advogava uma relação com a URSS de “*Dual Track Approach*” que preconizava a existência, em simultâneo, de conversações com a URSS com vista ao desarmamento e à distensão, com o reforço das capacidades militares aliadas que potenciasses a dissuasão, dando credibilidade à estratégia de resposta flexível (Ramalho, 1992: 71-72). E foi esta estratégia que durou até ao final da Guerra Fria, devendo-se realçar que o projecto da Iniciativa de Defesa Estratégica dos EUA, também conhecido por “guerra das estrelas”, teve implicações no posterior descalabro económico da URSS que não suportou uma competição estratégica desta dimensão, a que se sucedeu o fim do Pacto de Varsóvia e a implosão da União Soviética.



b. Do fim da Guerra Fria ao 11 de Setembro de 2001

“Se algum problema pode ser resolvido pelos europeus, esse problema é o jugoslavo. Não cabe aos americanos, nem a mais ninguém resolvê-lo.”

Jacques Poos, Primeiro-ministro do Luxemburgo⁸

“Eles [os europeus] estragarão tudo e isso dar-lhes-á uma lição.”

Lawrence Eagleburger, Secretário de Estado Adjunto americano⁹

O fim da Guerra Fria forçou a Aliança a uma mudança rápida de estratégia, com a aprovação, na Cimeira de Roma em 1991, de um novo CE. Este documento (NATO, 1991) foi inovador em diversos aspectos, desde logo porque pela primeira vez um documento da estratégia aliada não era classificado, e depois porque introduzia a necessidade de um conceito alargado de Segurança, numa estratégia sem inimigo material onde, além da defesa militar, se incluía o diálogo, a cooperação, a prevenção e a gestão de crises, com o objectivo último de preservar a paz na Europa. Introduziu a noção de risco, realçando a incerteza na nova situação estratégica, sem ameaças materializáveis (parágrafos 7 a 14) e o conceito da indivisibilidade da segurança aliada (parágrafo 36), que é mais do que a solidariedade na resposta militar a um ataque a um aliado, previsto no Art.º 5º, equacionando-se a partilha equitativa de riscos e responsabilidades com os benefícios de uma defesa comum.

Neste período, a OTAN teve pela frente mais um desafio fundamental: ou se reinventava ou corria o risco de perder importância (Asmus e Holbrooke, 2006: 1). E reinventou-se, não obstante algumas indecisões, dando dois passos fundamentais para o seu futuro: possibilitou a entrada futura de novos membros¹⁰, e actuou com as suas forças militares fora das suas fronteiras geográficas. Embora o CE de 1991 não previsse, literalmente, estes dois passos, não foi isso que impediu que a Aliança fosse respondendo aos desafios que foram surgindo, no quadro do necessário consenso entre os Aliados. Deste modo a OTAN adaptou-se às mudanças radicais da equação estratégica (Gaspar, 2002), dando resposta às principais necessidades do momento, que eram estabilizar os Balcãs, agregar as novas democracias da Europa Central e de Leste e iniciar uma nova relação com o ex-adversário, a Rússia. O início do processo de alargamento não foi consensual, com muitas opiniões críticas de diversos sectores, mas constituiu um passo fundamental para a estabilização da Europa Central e de Leste (coisa que não acontecia há muitos séculos), abrindo, também, o caminho ao alargamento da UE.

A situação nos Balcãs, com especial ênfase na Bósnia-Herzegovina, induziu, também, níveis elevados de tensão nas relações transatlânticas e intra-europeias. Desde logo com o reco-

⁸ Citado por Timothy Garton Ash (Ash, 2006 : 141)

⁹ Op Cit p. 142

¹⁰ Este processo de alargamento iniciou-se com o processo das diversas parcerias, especialmente a parceria para a paz.



nhecimento, de forma unilateral por alguns aliados, da independência da Croácia e da Eslovénia; depois com a gestão do conflito da Bósnia, com sérias dissidências entre os EUA, por um lado, e a França e o Reino Unido por outro, que começaram com o anúncio americano de não participação no embargo de armas, da ONU, ao governo bósnio¹¹. A incapacidade dos países europeus em conseguirem impor uma solução rápida para a resolução do conflito, obrigou, mais uma vez, a uma intervenção dos EUA, forçando a Sérvia a aceitar um cessar-fogo na Bósnia, que permitisse a saída da força das Nações Unidas (UNPROFOR) e a entrada da força da OTAN, a *Implementation Force* (IFOR). Esta incapacidade europeia teria resultado não só de uma incapacidade política de lidar com a situação, mas também de uma má opção estratégica, por ter procurado, no final da guerra fria, centrar-se mais em aprofundar a sua integração do que tentar antecipar os perigos e riscos que iriam resultar do fim do comunismo em metade da Europa (Ash, 2000: 415).

Mas a intervenção da Aliança nos Balcãs não se ficou pela Bósnia, como sabemos. A intervenção no Kosovo em 1999, primeiro com a operação aérea *Allied Force* e depois com a Força de Manutenção de Paz (KFOR), traz-nos alguns elementos importantes de reflexão sobre a evolução da Aliança. Primeiro porque conduziu uma operação militar ofensiva, pela primeira vez na sua história, contra um país soberano, a Sérvia, e sem mandato do Conselho de Segurança da ONU. Depois porque remeteu a Rússia, aliada dos sérvios, para um papel de potência de segunda, que de alguma maneira feriu seriamente o orgulho russo¹². Relativamente à operação militar importa referir dois aspectos importantes: primeiro, o facto da estratégia aliada ter sido concebida no pressuposto, por decisão política, da não intervenção de forças terrestres; segundo, o facto da campanha aérea ser executada de forma gradual e não maciça, o que foi um erro que poderia ter custado caro à Aliança (Dalder e O'Hanlon, 2000: 159-163), pois fez durar a campanha 78 dias¹³, com risco de Milosevic não ceder e de poder haver quebras de solidariedade na Aliança. Além disso, a operação aérea não impediu que Milosevic conduzisse acções sobre os albaneses do Kosovo, o que uma intervenção terrestre teria minimizado (Walzer, 2004: 115), levando à fuga de 1,5 milhões de pessoas e ao genocídio de alguns milhares. No que toca à conduta da operação, as restrições políticas¹⁴ ao processo de escolha de alvos pela estrutura militar, instituiu, nalguns círculos políticos e militares norte-americanos, a noção negativa da “guerra por comité”,

¹¹ Em Novembro de 1994 o Presidente Clinton, por pressão do Congresso, anunciou esta tomada de posição.

¹² Com excepção da França, que insistiu com o envolvimento da Rússia numa solução para o conflito. A França sempre considerou que o envolvimento da Rússia nos assuntos europeus era um assunto estratégico para a sua política de segurança, porque servia de equilíbrio à influência dos EUA na Europa (Kempin, 2001: p. 10).

¹³ De 24 de Março a 9 de Junho de 1999. A campanha estava planeada para 5 dias e o seu prolongamento criou tensões nalguns países, nomeadamente a Alemanha e Itália, que poderiam ter feito colapsar a solidariedade aliada (Wijk, 2007: 27)

¹⁴ A França impunha a revisão do *targeting* sobre o Montenegro e o RU sobre os alvos dos B 52 americanos que levantavam do seu território.



que muito viria a condicionar no futuro a postura americana de envolver a Aliança em operações militares.

As operações nos Balcãs da segunda metade da década de noventa, que se prolongaram até à actualidade, foram, no cômputo geral, um sucesso político e estratégico da Aliança, porque conseguiram estabilizar estrategicamente a região, oferecendo possibilidades de integração aos novos países no espaço de segurança euro-atlântico. Mas este sucesso trouxe à superfície algumas constatações relevantes, nomeadamente: a incapacidade europeia para resolver problemas estratégicos na sua periferia; o tratamento da Rússia como uma derrotada da guerra fria; e a continuidade da necessidade dos EUA para liderar a acção da comunidade euro-atlântica.

O CE (NATO, 1999) aprovado na cimeira de Washington em Abril de 1999, e em plena operação no Kosovo, introduziu algumas modificações no conceito de 1991, fruto das alterações do ambiente estratégico do final da guerra fria, em especial nos Balcãs. Codificou as novas tarefas da Aliança em Segurança, Consultas e Defesa e Dissuasão, introduzindo a Prevenção de Conflitos, a Gestão de Crises, a Parceria e Cooperação como tarefas complementares¹⁵. Nele está inscrita a noção de uma arquitectura de segurança europeia, com a existência de diversas instituições relevantes (ONU, UE, OSCE e OTAN) e reconhece a relevância das aspirações da UE no campo da Segurança. Convém ainda referir dois aspectos importantes, em nossa opinião, contidos no Conceito. Um tem a ver com a área geográfica de actuação da Aliança pois, ao centrar-se na área euro-atlântica (Europa e sua periferia) nega, por assim dizer, uma actuação global. No entanto a noção de periferia viria ser interpretada de forma bastante elástica, como adiante veremos com a operação no Afeganistão. Outro aspecto tem a ver com o papel da ONU e do Conselho de Segurança (CS/ONU) na resolução de conflitos, diversas vezes referido no documento, mas nunca se refere, de forma expressa, que a Aliança renuncia a iniciar uma acção militar não coberta por mandato do CS/ONU¹⁶.

Importa ainda referir que, com a Cimeira de Washington, a Aliança iniciou um novo ciclo de alargamento, com a adesão da Polónia, República Checa e Hungria, num processo que irá modificar a configuração estratégica da Europa Central e de Leste.

c. O pós-11 de Setembro

Os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 introduziram novas dimensões na análise do ambiente estratégico, como já vimos anteriormente, mas também alteraram o carácter da Aliança. Esta tinha sido concebida para actuar na Europa e no Atlântico Norte e a primeira vez

¹⁵ O conceito de 1991 já referia estes conceitos na abordagem alargada do conceito de segurança (parágrafo 20.), mas sem as incluir nas tarefas fundamentais (NATO; 1991).

¹⁶ Recordar-se que o debate sobre o CE decorreu em paralelo com as discussões sobre o lançamento da operação *Allied Force*, no Kosovo e Sérvia, esta sem mandato do CS/ONU, por bloqueio da Rússia e China.



que é directamente atacada é exactamente em território americano, tendo sido invocado pela primeira vez, pelo Conselho do Atlântico Norte (NAC, na terminologia inglesa), o Art.º 5º do Tratado do Atlântico Norte (TAN). Se analisarmos esta tomada de posição, à luz dos parâmetros criadores da OTAN em 1949 (Art.º 5º em particular), podemos constatar o quanto esta mudou, adaptando conceitos a novas realidades (Burgess, 2007: 2): o ataque não resultou da acção de um Estado; não foi um ataque armado de umas Forças Armadas inimigas; não foi localizado na Europa; teve origem numa organização localizada na Ásia Central e não contigua à área euro-atlântica; e não originou uma resposta militar integrada, utilizando a estrutura de comando da OTAN¹⁷. É verdade que o apoio militar integrado dos aliados europeus, na operação militar no Afeganistão, em 2001, foi recusado pela Administração dos EUA, numa sequência de acções unilateralistas, que já vinham da anterior Administração Clinton, que muito prejudicaram a abertura de um debate, necessário, sobre o futuro papel da OTAN, neste novo quadro estratégico.

Com a guerra no Iraque, em 2003, aumentaram as divisões entre os EUA e alguns aliados europeus, bem como entre os aliados europeus, e as relações transatlânticas atingiram o seu ponto mais baixo de sempre, acontecendo dois episódios marcantes, pela primeira na sua história: a Alemanha foi contra uma decisão estratégica dos EUA e estes procuraram dividir os europeus¹⁸, ao contrário do que sempre tinham feito no passado (Gaspar, 2008). Segundo alguns autores (Asmus, 2003:1) a relação privilegiada entrou mesmo em colapso. Não nos podemos esquecer que o NAC, em Fevereiro de 2003, esteve bloqueado durante dias, relativamente ao pedido da Turquia de usar meios aliados para fazer face a um eventual ataque do Iraque, o que prova quão baixa esteve a noção de solidariedade aliada (Bardají, 2008: 7).

Este afastamento, entre europeus e norte-americanos, merece uma melhor análise, pois trás lições para o futuro com implicações directas neste debate sobre o próximo CE. Existem, segundo Ronald Asmus (2003: 22-23), duas teorias explicativas deste afastamento. Uma que se baseia na diferença de potencial militar (e ambições estratégicas) entre os EUA e os aliados europeus e que leva os americanos a preferirem irem sozinhos para operações, ou estabelecerem coligações *ad-hoc*, como tem sido o caso das últimas intervenções. Outra teoria aponta para uma falta de capacidade política e diplomática, de ambos os lados do Atlântico, em terem conseguido gerir esta crise. Enquanto a primeira teoria trás implícita uma divergência em poder e percepção de ameaça, a segunda afirma que não existem no mundo dois parceiros com tanto em comum e tão integrados. Se a primeira não explica totalmente o problema, pois já houve períodos de verdadeira parceria e onde o diferencial já existia, a segunda também não explica completamente as

¹⁷ Como sabemos, isto não é totalmente verdadeiro pois foi desencadeada a Operação Active Endeavour, no Mediterrâneo, no âmbito do combate ao terrorismo, mas não ligada ao ataque ao Afeganistão.

¹⁸ A famosa referência de Donald Rumsfeld "nova Europa" em contraponto à "velha Europa".



divergências, embora, verdade seja dita, as acções da administração Bush (e as do Presidente Chirac e do Chanceler Schroeder) muito contribuíram para apoiar esta justificação. Mesmo os mais fervorosos atlantistas americanos se mostraram críticos relativamente ao investimento europeu (ou à sua falta) na defesa e segurança, não só em termos de recursos mas também em termos de vontade política e estratégica. Parece, pois, que a grande questão do relacionamento transatlântico não é a diferença de poder mas sim as finalidades e objectivos políticos e estratégicos. Quando existiram partilha de objectivos, o diferencial de poder nunca foi influente na relação, conforme se pôde observar em largos períodos pós 2ª Guerra Mundial.

Em Agosto de 2003 a OTAN assumiu a liderança da Força Internacional de Segurança e Assistência (ISAF), no Afeganistão, e deu início à mais exigente e arrojada operação militar da sua história. De início só em Cabul mas, progressivamente e sob mandato da ONU, estendeu as operações e área de responsabilidade a todo o território Afegão, terminando este processo durante o ano de 2006. Convém recordar que a OTAN aparece envolvida no Afeganistão por dois motivos: primeiro porque os EUA, antecipando um envolvimento no Iraque, procuraram iniciar a redução da sua actividade nos Balcãs e no Afeganistão, convencendo os aliados europeus a um maior empenhamento; segundo porque o processo de rotações de forças na ISAF, que era uma coligação multinacional, estava a tornar-se difícil e houve pressão de alguns aliados para que a OTAN se envolvesse, pois tinha um processo de geração de forças que já tinha dado provas nas operações nos Balcãs (Theiler, 2008: 24).

Passados quase sete anos, a situação de segurança no Afeganistão não melhorou substancialmente, pondo de algum modo em causa os créditos da Aliança, obtidos nas operações nos Balcãs. Esta situação trouxe para a superfície algumas das vulnerabilidades da Aliança que importa referir. Primeiro a questão da solidariedade entre aliados, que parece posta em causa, devido ao empenhamento, diferenciado, entre as Nações nas operações militares no Afeganistão. A existência de restrições de emprego das suas forças militares em operações de combate, por parte de alguns países, leva a constatar a existência de dois tipos de empenhamento: os que combatem, e fruto disso têm mais baixas, e os que não participam em operações de combate. Em segundo lugar constata-se, igualmente, uma diferente percepção entre alguns dos aliados europeus e os americanos sobre o que está em jogo no Afeganistão: para os americanos é uma luta contra o terrorismo internacional e encaram-na como uma guerra; para a generalidade dos europeus, que não percebem a ameaça terrorista da mesma forma, a missão não é mais do que um apoio à reconstrução do Estado afegão. Depois, só muito tarde a Aliança começou a perceber (se já percebeu) que a solução do problema afegão não é militar e que era exigida uma integração do esforço militar com os esforços civis internacionais de desenvolvimento na reconstrução do



Afeganistão, designada na terminologia anglo-saxónica por “*Comprehensive Approach*”. A solução do problema da subversão talibã será, igualmente, difícil de resolver sem uma estabilização da situação no Paquistão, pelo que a solução para o Afeganistão implicará a colaboração de outros actores regionais, numa nova estratégia que está a ser implementada pelos EUA, pelos aliados europeus e pela comunidade internacional. Outra constatação, que a operação no Afeganistão fez ressaltar, foi a questão das capacidades da Aliança, em especial dos aliados europeus. Não é um problema novo, como sabemos, mas pôs a nu, de forma clara, a diferença entre o nível de ambição aliado e as suas capacidades reais, dando a ideia que a Aliança tem mais empenhamentos do que aqueles que consegue gerir (Dowd, 2009: 18), indiciando que operações futuras a distâncias estratégicas exigirão uma avaliação criteriosa, pré decisão, das capacidades e recursos disponíveis para a sustentação dessa operação.

Outro aspecto importante desta última década foi a relação entre a Aliança e a UE que, contrariamente ao que se poderia esperar, evoluiu muito pouco. As divergências transatlânticas diversas, já anteriormente abordadas, e as tensões entre a UE e a Turquia, devido à sua possível integração¹⁹ e ao problema de Chipre, têm constituído as principais razões para o congelamento do diálogo institucional entre as duas organizações.

As relações com a Rússia tiveram um ponto alto de tensão, nesta última década, que foi a guerra na Geórgia, em Agosto de 2008, demonstrando-se uma maior assertividade russa nas relações internacionais, conforme já anteriormente referimos. Em termos internos da Aliança, podemos afirmar que as relações com a Rússia são um tema tenso, com alguns aliados a advogar uma postura relacional mais dura e outros a defender um maior diálogo. Esta acção militar russa, que na prática bloqueou o alargamento à Ucrânia e à Geórgia, fez reavivar a defesa colectiva e o artigo 5º, colocando dúvidas nalguns aliados, geograficamente mais perto da Rússia, de que a Aliança esteja preparada para esta sua função primordial. Esta situação levou a uma renacionalização da segurança e defesa, com acordos bilaterais de defesa entre alguns aliados e os EUA, com a defesa antimíssil como elemento mais visível.

A crise financeira e económica internacional, ainda em curso e com fim indeterminado, tem tido igualmente impacto sério na segurança e defesa, pois os recursos disponíveis para estas actividades poderão decrescer fortemente afectando as actividades aliadas, em especial na condução de operações e no desenvolvimento de novas capacidades. Esta situação obriga a uma maior cooperação na segurança internacional, entre organizações e entre países, levando a que a Aliança continue a alargar e a aprofundar as suas parcerias de segurança.

¹⁹ A Turquia tinha um estatuto especial com a UEO, que de algum modo perdeu com a transição das funções desta organização para a UE.



Em 2006, a Aliança produziu um documento, a “*Comprehensive Political Guidance*” (CPG), que pretendeu reorientar o planeamento de capacidades aliado, para melhor fazer face às novas exigências estratégicas, isto muito porque a tensão inter-aliada dessa altura, fruto da 2ª Guerra do Golfo, não permitiu um acordo para se iniciar uma revisão do CE, que muitos já achavam necessária.

Nos últimos anos têm existido desenvolvimentos que poderão vir a exigir uma revisão da estratégia nuclear da Aliança, nomeadamente a adopção, pelos EUA, da opção “*global zero*”, expressa pelo Presidente Obama no seu discurso Abril de 2009, em Praga, que aponta para um mundo sem armas nucleares no futuro. Esta ideia não merece o consenso de todos os aliados, nem de todos os americanos, em especial devido aos novos desenvolvimentos na Rússia e ao projecto nuclear no Irão.

d. Síntese conclusiva

Desta pequena viagem pela história da Aliança, que fizemos neste capítulo, podemos constatar que as crises aliadas foram várias, algumas delas graves, mas o cumprimento da finalidade da Aliança e a solidariedade aliada levam a podermos considerar a história da Aliança Atlântica uma história de sucesso. No entanto, existe um conjunto de questões, com especial ênfase nesta última década, que exigem um debate sério, pelo que a oportunidade oferecida pelo processo de revisão do CE da Aliança terá de ser aproveitada para esse efeito.

Existem questões de origem interna, como observámos neste capítulo, mas também desafios externos, a que a Aliança terá de fazer face. Muitas destas questões estão interligadas e o contexto externo influencia muito as questões de contexto interno. No contexto interno existem questões a exigir debate tais como: a finalidade e o papel actual da Aliança; incorporar a gestão e prevenção de conflitos como tarefas fundamentais de segurança; rever o equilíbrio entre missões fora de área e de defesa colectiva, muito em face da experiência do Afeganistão; o estado e o futuro da relação transatlântica; as novas capacidades necessárias às exigências do futuro, entre as quais estará a evolução da estratégia nuclear aliada. Relativamente ao contexto externo é necessário: haver uma percepção aliada comum sobre as novas ameaças e desafios (e sua influência na interpretação do Artº 5º); debater as novas condições da relação com a Rússia; operacionalizar definitivamente a cooperação com a UE; e introduzir o conceito de “*Comprehensive Approach*” na estratégia aliada. Consideramos assim validada a nossa hipótese 2 e, deste modo, respondida a questão derivada 2.

4. Os temas a debater para fazer face aos desafios actuais e futuros

Nos dois capítulos anteriores verificámos que existe um conjunto de questões e problemas, que reflectem preocupações da Aliança, que merecem um debate aprofundado neste



processo de revisão do CE da Aliança. Mas temos de ter a noção que nem todos estes temas ou o resultado do seu debate, poderão vir a ser reflectidos no documento. É nossa convicção de que o debate será tão (ou mais) importante como o documento final a aprovar, o que vai de encontro às tradições da Aliança (Hunter, 2009: 6). O processo de debate obriga a uma transparência dos aliados, na abordagem dos diversos assuntos, o que permite um conhecimento apurado dos limites de cada aliado em cada temática, e mesmo que não seja possível obter um consenso a ser reflectido no documento, permitirá consensos no futuro, como já aconteceu anteriormente.

O futuro documento não será escrito de novo, mas será uma revisão e actualização do Conceito de 1999 (Albrigh, 2009) e será tido em conta a CPG e a Declaração de Segurança Aliada, aprovada na última cimeira (NATO, 2009). No entanto será o primeiro conceito elaborado num contexto de globalização e esse facto afectará, com certeza, o seu conteúdo.

Dos inúmeros temas e subtemas que irão ser abordados escolhemos aqueles que, em nosso entender, serão mais relevantes para a solução dos problemas identificados, estando conscientes de correr o risco de sermos redutores neste processo global de discussão.

a. A natureza e o propósito da Aliança

(1) A finalidade, o papel e as tarefas da Aliança

A razão de ser da Aliança tem sido muitas vezes objecto de debate, especialmente em alturas de discussão sobre a necessidade de evolução da estratégia aliada. E o termo muitas vezes utilizado tem sido a reinvenção (Asmus e Holbrooke, 2006, 1) o que indica não uma mudança da finalidade geral expressa no TAN, mas a sua interpretação a cada momento. E no final da Guerra Fria a finalidade expressou-se na estabilização da periferia europeia, tarefa que, não estando concluída, deu passos relevantes. Nesta última década, em especial com a operação no Afeganistão, começou-se a notar alguma falta de consenso sobre a interpretação do novo ambiente de segurança e sobre o papel da Aliança nesse novo ambiente (Hunter, 2009:2). Esta redefinição do papel da Aliança irá materializar-se em três questões fundamentais (Wittmann, 2009a): 20-21): o alcance geográfico da Aliança, as suas tarefas fundamentais e a natureza das suas operações militares.

Nesta questão do **alcance geográfico**, temos dois níveis de análise: um primeiro que tem a ver com os limites do alargamento e outro com os limites de actuação geográfica da Aliança. No primeiro nível, do alargamento, nestes últimos anos tem surgido o conceito de OTAN global, numa perspectiva de que a Aliança se deveria tornar numa liga das Democracias, podendo englobar nações democráticas de diversas localizações geográficas, desde o Japão à Austrália, passando pela Nova Zelândia. Numa abordagem meramente literal do Artº 10º do TAN, isto não é possível, pois este só permite o convite a Estados europeus para futura adesão. Existem duas



soluções para, eventualmente, obviar este óbice: ou alterar o tratado ou criar um mecanismo de parcerias reforçadas, que permitisse que estes países parceiros tivessem um estatuto de quase membros. No outro extremo temos o conceito de Aliança regional pura, de defesa colectiva do território aliado, com muita ênfase no Artº 5º. Para ambas as modalidades existem apoiantes dentro da Aliança, seja ao nível de opiniões das Nações, seja ao nível dos especialistas de assuntos de Segurança e Defesa. As tendências de uma OTAN mais global têm tido origem anglo-saxónica (Clarke, 2009: 784) e o seu principal argumento é de que uma Aliança exclusivamente regional poderá estar condenada à perda de relevância, pois a segurança da área euro-atlântica jogar-se-á, fundamentalmente, fora da Europa. A outra tese contrapõe que um alargamento fora do núcleo europeu retirará coesão e credibilidade à Aliança. No estado actual do debate, não nos parece que um alargamento fora do entendimento comum de Europa possa ocorrer e, mesmo dentro deste conceito geográfico, os critérios de alargamento serão bastante mais restritos do que em situações anteriores.

Quanto à área geográfica de actuação, também se aplicam as duas teses anteriormente referidas, estando em debate, de um lado, um modelo que atribui à Aliança características de uma organização de Segurança, com menos ênfase nas funções de defesa colectiva, e do outro, um modelo de organização de defesa colectiva, com funções de segurança complementares e acessórias. Parece-nos hoje ultrapassada a discussão havida na década de noventa sobre as operações fora de área, pois as decisões tomadas para as diversas operações, nomeadamente Afeganistão, Darfur e Somália, mostram haver consenso nesta matéria. A questão central do debate está na ênfase que a Aliança deverá dar à defesa colectiva, tendo em consideração as percepções diversas dos aliados sobre o novo ambiente de segurança global. Parece-nos que uma solução consensual será mais fácil de alcançar num modelo ambíguo que, não pondo em causa a defesa colectiva e até reforçando-a, não retira a hipótese de se desenvolverem operações a distância estratégica, em função dos interesses aliados e decididas caso a caso. Temos no entanto de notar que a filosofia por detrás de cada uma das teses poderá ter implicações diferenciadas na discussão sobre as capacidades aliadas necessárias, pois uma ênfase na defesa colectiva do território aliado, contra uma ameaça convencional, que enforma o pensamento de alguns novos aliados mais a leste, exige forças e meios de configuração diferente das necessárias para operações de gestão de crises, a distância estratégica, estas de natureza mais ligeira, flexível e projectável das que as outras, que poderão ser mais pesadas.

Ainda no que diz respeito às áreas geográficas, poderá ser abordada a questão sobre quais as regiões onde, no quadro da segurança da área euro-atlântica, a OTAN deverá actuar prioritariamente. E aqui, claro, há nações que afirmam um voltar à Europa e outras que consideram que



os principais problemas de segurança estarão fora da Europa. Neste último caso, as duas grandes áreas de preocupação parece serem o chamado Grande Médio Oriente (GMO) e a África subsariana. O GMO abarca todo o Mediterrâneo, Norte de África, Médio Oriente e prolonga-se pela Ásia Central até ao Paquistão, naquilo que já foi chamado a “zona de crise” (Chivvis, 2009: 73). Tanto relativamente à África Subsariana como ao GMO, as preocupações são semelhantes e têm a ver com a existência de Estados falhados, com a acção de actores não estatais, nomeadamente as organizações terroristas e os fenómenos de proliferação de ADM, aqui com o GMO como área prioritária. Uma solução consensual relativamente às áreas geográficas de actuação está intimamente ligada às tarefas da Aliança, que abordamos de seguida.

No que respeita às **Tarefas** da Aliança, as Tarefas Fundamentais de Segurança contidas no Conceito de 1999 e que são a Segurança, as Consultas, e a Dissuasão e a Defesa, não parecem ser contestadas e serão com certeza um elemento de continuidade da anterior estratégia. As questões colocam-se numa eventual priorização ou ênfase nalgumas delas e aqui surge outra vez a divergência entre quem coloca a ênfase no Artº 5º (Dissuasão e Defesa)²⁰ e a ênfase na Segurança. Recordamos que no Conceito de 1999 há duas tarefas complementares que são a Gestão de Crises e as Parcerias. Num conceito de Aliança mais global, seria de esperar que estas duas tarefas “secundárias” pudessem subir para um estatuto de tarefas fundamentais até porque, não sendo formalmente as mais importantes, têm sido aquelas onde a Aliança tem tido maior empenhamento. Existem ainda propostas de incluir como tarefa ou actividade da Aliança a “Coerção” (Wittmann, 2009a): 23), presumindo-se que no sentido de dar maior relevo à Aliança na luta contra a Proliferação de ADM e reforçar a dissuasão. Parece-nos que o consenso deverá residir num maior equilíbrio entre a Defesa do território aliado (a que se alia a Dissuasão) e as chamadas operações expedicionárias, do âmbito da segurança e da Gestão de crises, que têm constituído a quase totalidade das operações da Aliança, nos últimos anos.

Relativamente à **natureza** das operações militares aliadas, desde o final da Guerra Fria, estas têm sido de “escolha”, em contraponto às chamadas operações de “necessidade” mais ligadas aos Artº 5º e 6º do TAN. As operações de escolha exigem um processo de construção do consenso aliado, baseado nas consultas previstas no Artº 4º do TAN, nem sempre fácil de alcançar e que muitas vezes tem produzido desgaste bastante entre os aliados, conforme observámos no capítulo 3. Associada a esta problemática aparece-nos uma questão de dimensão ética, sobre o uso da força militar nas relações internacionais, que também tem dividido os aliados, como foi o caso da Guerra do Iraque. E esta lógica intervencionista, que está associada a uma OTAN com um papel mais global (Clarke, 2009: 787), torna-se menos consensual conforme nos afastamos

²⁰ Este reforço do Artº 5º, que alguns aliados exigem, poderá obrigar a voltar a atribuir responsabilidades territoriais a comandos OTAN, atribuindo-lhes forças em planeamento e incrementando a realização de exercícios.



do espaço tradicional de intervenção da OTAN, ou seja, o espaço euro-atlântico e as suas periferias imediatas, em grande parte devido às diferentes percepções que os aliados têm sobre o ambiente de segurança global, assunto que adiante abordaremos.

(2) As relações transatlânticas

As relações transatlânticas, como tal, poderão não ser um tema específico de debate, neste processo de revisão do novo CE. Porém, tendo em consideração que, na área da Segurança e Defesa, a Aliança é a principal instituição desta relação, e que, da unidade entre as duas margens do Atlântico, depende o seu futuro, teremos de abordar algumas questões deste relacionamento especial. Em primeiro lugar a principal ameaça à Aliança Atlântica não é a Rússia, nem o Irão, nem a Al-Qaeda, mas sim o risco de uma divergência profunda entre os EUA e a Europa (Techau, 2009). Pode parecer uma previsão catastrofista, mas nos últimos anos houve sérios indícios dalguma doença nesta relação, conforme vimos no capítulo anterior. De qualquer modo não nos parece haver alternativa a esta união de valores e interesses, mas, como num vulgar casamento, terá de haver um esforço de ambas as partes numa relação salutar.

Depois, porque numa aliança não chega ter um inimigo comum nem uma comunhão de interesses e valores, é essencial haver uma visão de futuro (Gaspar, 2004). E, neste capítulo, a revisão do CE é um bom instrumento para esta condição de sucesso da relação. Neste sentido importa discutir as principais diferenças de opinião e visões, não só entre os EUA e Canadá de um lado e os aliados europeus de outro, mas também entre os aliados europeus. Parece-nos, aliás, que o reforço dos laços bilaterais entre países europeus e os EUA resultam de uma falta de confiança na solidariedade aliada, especialmente entre europeus.

A lista de assuntos a discutir neste âmbito das relações transatlânticas é grande (Wittmann, 2009a): 26-27) desde a importância da operação no Afeganistão, passando pelo entendimento do que é uma ameaça que se enquadra no Art.º 5º, até um entendimento do esforço de investimento em defesa e segurança. Neste sentido, parece-nos que o cerne do entendimento será um consenso transatlântico sobre qual a natureza das ameaças que enfrentamos e qual o papel da Aliança para lhes fazer face, sabendo-se de antemão que a percepção é, ainda, substancialmente diferente. Assim, será necessário fundir no CE três diferentes visões que de momento existem: a dos aliados da Europa central, que exigem um maior esforço de defesa e dissuasão, a dos aliados da Europa ocidental, que se equilibram entre uma defesa colectiva mais passiva e alguma projecção, e a dos aliados americanos (e alguns europeus), que acham mais importante as operações expedicionárias, contra ameaças não tradicionais, sem limitação geográfica (Volker, 2009: 2). Os



norte-americanos só se sentirão interessados²¹ na defesa e segurança da Europa se sentirem que os aliados europeus estão dispostos a contribuir para a segurança global. Resta saber se existe consenso europeu sobre esta matéria.

Em termos práticos a mudança de administração nos EUA, em finais de 2009, e a anterior chegada ao poder do presidente Sarkozy, em França, e da Chanceler Angela Merkel, na Alemanha, muito contribuíram para uma melhoria no relacionamento, cujo efeito mais recente foi a adopção de uma nova estratégia aliada para o Afeganistão. Ainda falta a questão da gestão da relação com a Rússia, em que um entendimento intra-europeu é fundamental para um entendimento transatlântico (Rubin, 2008: 109).

b. As percepções sobre o ambiente estratégico

A ameaça soviética, que durante a Guerra Fria uniu os Aliados, desapareceu e com ela desapareceu também um sentimento indiscutível sobre o papel e finalidade da Aliança, muito ligado a uma percepção comum sobre o ambiente estratégico. E o problema central reside numa falta de interpretação consensual que ligue a função central da Aliança, a defesa colectiva, às novas ameaças.

E este é um dos debates fundamentais a realizar entre os Aliados que, em nosso entender, não se irá esgotar neste processo de revisão do CE. Claro que a análise estratégica do novo ambiente de segurança que afecta os Aliados terá de constar do texto do novo documento. Com que profundidade o fará constitui a grande dúvida, devido ao consenso que venha a ser possível obter. O consenso sobre o conceito de Segurança Aliado, mais ou menos alargado, variando desde a defesa militar pura até conceitos mais amplos, irá influenciar decisivamente esta interpretação dos factores que afectarão a segurança colectiva. Este conceito de Segurança será a base fundamental de qualquer interpretação do ambiente estratégico e de segurança.

Determinados aspectos da análise do ambiente estratégico serão, em nosso entender, relativamente consensuais, tais como o aumento da relevância dos actores não estatais, a importância de algumas ameaças nomeadamente o terrorismo transnacional, a proliferação de ADM e a existência de Estados falhados. Já a interpretação do risco que essas ameaças configuram não será visto de igual forma por todos. O caso mais típico é o terrorismo, que não afecta as preocupações de segurança de todos os aliados de igual forma, conforme a operação no Afeganistão tem demonstrado.

Outra questão, menos consensual, é o impacto que os novos desafios, tais como a segurança energética, a segurança cibernética, aspectos ligados à segurança humana, as alterações climáticas e outros, produzirão na segurança dos Aliados e se este impacto deverá ser gerido pela

²¹ O que está em jogo é a medida do interesse, pois para os americanos, contrariamente ao que muitos europeus julgam, a ligação dos EUA à Europa é estratégica e identitária.



Aliança, numa perspectiva de que esta deverá providenciar respostas essencialmente militares. No entanto, num conceito de Segurança mais alargado, respostas políticas poderão, e deverão, ser equacionadas.

Outro factor é a importância dada, de forma diferenciada pelos Aliados, à emergência de uma ameaça convencional sobre o território aliado, nomeadamente o ressurgimento de uma Rússia revisionista. Este assunto, adiante abordado mais em detalhe, é um elemento fundamental de uma interpretação consensual do novo ambiente estratégico da Aliança, porque afecta directamente a questão da defesa colectiva.

A importância de uma interpretação consensual dos principais factores do ambiente estratégico, advém da necessidade de que a resposta aliada às principais ameaças e desafios deva ser prevista de forma conceptual, pois tem implicações no planeamento das capacidades necessárias para dissuadir essas ameaças e dar-lhes resposta adequada. Neste sentido era importante que a Aliança conseguisse um consenso, o mais alargado possível, sobre as ameaças, risco e desafios que mais afectam a segurança aliada e sobre a sua relação com a defesa colectiva, de modo a dar orientações claras para o planeamento de defesa da Aliança. Outros desafios de segurança, menos consensuais na interpretação de como afectam a segurança aliada, terão de ser geridos no âmbito do processo de consultas previsto no Artº 4º do TAN, e naturalmente sujeito aos processos de consenso necessários. Acresce ainda que uma percepção comum das ameaças favorece a solidariedade aliada nas respostas, de que o caso da operação no Afeganistão é o exemplo mais relevante (pela negativa), como anteriormente analisámos.

Como corolário, podemos afirmar que seria fundamental que neste processo de debate se acordasse: num conceito de segurança, mais ou menos alargado, de acordo com a visão comum sobre o papel da Aliança; num claro enunciado das ameaças e no que poderá constituir um ataque armado, expresso nos Artº 5º e 6º do TAN; e, ainda, quais os principais riscos e desafios que se poderiam vir a constituir em ameaças no futuro. Tudo isto, claro, tendo em consideração as realidades do século XXI, o menos afectado possível pelos resquícios da Guerra Fria.

c. A Cooperação e as Parcerias

(1) A Cooperação OTAN/UE

Este tema será sem dúvida objecto de debate e contemplado no futuro CE, como uma das linhas prioritárias da estratégia aliada. Como já vimos, a história do relacionamento entre a UE e a OTAN não tem sido uma história de sucesso, devido a motivos de dois níveis. Um primeiro, de ordem conceptual, que teve a ver com os objectivos da UE em ter uma defesa e segurança autónoma, quando já existia uma organização de defesa colectiva, com responsabilidades na mesma área geográfica, que era a OTAN. Um segundo, de ordem conjuntural e tática, preso



aos diferendos que envolvem a possível adesão da Turquia à UE e à questão de Chipre, assim como a reduzida proactividade das burocracias de ambas as organizações, em executarem algumas decisões já tomadas, nomeadamente em aproximar os dois processos de planeamento de capacidades. No plano conceptual, parece-nos hoje líquido que as resistências iniciais de alguns aliados estejam ultrapassadas, e que uma Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)²² da UE seja um dado adquirido, numa perspectiva de complementaridade e sinergia entre as duas organizações. O atrito de ordem conjuntural terá de ser resolvido com persuasão sobre a Turquia para não introduzir resistências na relação, com base nos seus diferendos particulares com a UE, e persuasão sobre Chipre para não bloquear a relação, devido aos diferendos com a Turquia. Uma medida importante, para melhorar o diálogo, seria a UE possibilitar um estatuto especial de associação da Turquia à PCSD, à semelhança do que já existia entre aquela Nação e a UEO.

A parceria estratégica, necessária entre as duas organizações, está igualmente facilitada pela reintegração da França na estrutura militar integrada da Aliança e pela nova administração em Washington, que já concluiu que uma estrutura de defesa europeia forte, não competidora com a aliança atlântica nem em objectivos nem em recursos, será uma mais-valia para a OTAN (Clinton, 2010). E é essa complementaridade estratégica que deverá ser debatida entre os aliados, até porque vinte e um deles são membros de ambas as organizações. Será importante, também, que o RU assuma uma postura de maior comprometimento com a PCSD, o que não tem acontecido ultimamente por questões políticas internas, devido ao cepticismo inglês relativamente à integração europeia em geral e aos aspectos de segurança em particular, nomeadamente a questão específica do estabelecimento de um Quartel-General operacional da PCSD, fora do contexto no acordado no Berlim *Plus*²³. Existem perspectivas que os EUA possam ajudar a ultrapassar esta questão, influenciando positivamente o RU (Valasek, 2007: 5).

Importa pois debater os aspectos da complementaridade entre as duas organizações, sendo que o projecto da PCSD é um projecto em evolução, que o Tratado de Lisboa deverá dinamizar, mas uma autonomia estratégica europeia será um projecto a muito longo prazo, porque, em nossa opinião, implica uma alocação de recursos que os aliados europeus não parecem em condições de suportar. A PCSD e a própria UE têm, no entanto, vantagens nalgumas áreas nomeadamente nas capacidades de *soft power*, nas capacidades multilaterais e em capacidades civis fundamentais nas operações de *State building*, como é o caso da EULEX, no Kosovo.

Qualquer modelo de complementaridade, entre as duas organizações, deve evitar duplicações de recursos e estruturas, deve evitar uma dissociação estratégica entre os EUA e a Europa

²² Designação que substituiu a PESD no Tratado de Lisboa

²³ O acordo prevê a utilização de estruturas e meios a ceder pela OTAN para o Planeamento e Comando Operacional das Operações da PCSD.



e deve evitar uma marginalização de membros de uma organização que não pertençam à sua congénere, aplicando o critério dos três D's²⁴, que Madeleine Albright, a Secretária de Estado da Administração Clinton, produziu após a conferência de Saint Malo, entre a França e o RU em Dezembro de 1998, que revitalizou a ESDP (Rodrigues, 2006, 10).

Seria muito útil que a Estratégia de Segurança e Defesa da UE e o CE da Aliança fossem compatibilizadas no futuro ou, no mínimo, fossem tidas em consideração por ambas as organizações, no sentido de se evitarem competições estratégicas contraproducentes, e que permitissem uma complementaridade, e mesmo interoperabilidade, no uso de meios e capacidades.

No que diz respeito à Aliança, o importante seria o CE apontar para a necessidade de uma agenda (Wittmann, 2009a): 29-30) (Lindley-French, 2008), baseada no já acordado anteriormente, nomeadamente os Acordos Berlim *Plus* e a Declaração OTAN-UE na PESD, que orientasse um processo de cooperação, com passos e acções concretas, que agilizassem esta importante parceria estratégica. Aqui poder-se-ão identificar um conjunto de assuntos, a serem abordados no âmbito da referida agenda, nomeadamente: tentar compatibilizar as percepções de segurança entre as duas organizações através da harmonização das respectivas estratégias; criar mecanismos que permitam uma coordenação rápida em situações de crise; harmonizar os processos de planeamento de capacidades e de cooperação em programas de equipamentos, de modo a tornar compatível o processo de transformação e as prioridades, de ambas as estruturas; sedimentar a cooperação estratégica entre as duas organizações, criando um embrião do mecanismo de *Comprehensive Approach*²⁵ (CA), que pudesse no futuro ser extensível a outras organizações; e integrar progressivamente a defesa europeia (Larabee, 2009: 60). Claro que a aplicação desta agenda terá de ser enquadrada por um consenso adequado sobre a resolução das questões de natureza conceptual e prática, anteriormente abordadas, em que os aliados têm divergido.

(2) As relações com a Rússia

As relações com a Rússia serão um dos temas em destaque no debate aliado para a elaboração do novo CE. E é um debate que não irá ser fácil, devido à diversidade de pontos de vista e de perspectivas estratégicas sobre qual o papel da Rússia na Segurança Europeia. De parceiro necessário a ameaça efectiva, existem um conjunto de perspectivas, algumas delas muito influenciadas pelo lastro da História e da Geopolítica, que será necessário dirimir, para se chegar a um denominador comum na postura da Aliança nas relações com a Rússia.

Muitas vezes a Aliança não tomou em atenção as preocupações de segurança da Rússia, essencialmente devido a uma diferente interpretação do mundo pós Guerra Fria. Se para os Oci-

²⁴ *No Duplication, no Decoupling e no Discrimination*, na terminologia anglo-saxónica

²⁵ Poderia ser criado um mecanismo do tipo Berlim *Plus*, que possibilitasse o acesso da OTAN a capacidades da UE, nomeadamente as capacidades civis de que a OTAN não dispõe.



dentais a queda do muro trouxe novas e melhores realidades, mais democracia e mais desenvolvimento, para a Rússia o mundo pós Guerra Fria foi o caos e decadência do seu poder (Friedman, 2009). Assim torna-se difícil que os russos venham a aceitar o conceito do “reset button” que a nova administração dos EUA lhes propôs, de retorno às relações pré guerra da Geórgia, porque esse modelo não é o que lhes interessa.

A recente proposta do presidente Medvedev para uma nova arquitectura de segurança pan-europeia (*European Security Treaty*)²⁶ assenta em duas razões fundamentais: um novo papel para a Rússia, de juntamente com os EUA serem “*primus inter pares*” na direcção da segurança pan-europeia; e a constatação de que a actual estrutura de segurança não lhes interessa devido à preponderância da OTAN (Monaghan, 2010: 5). Constatam, também, que a actual arquitectura falhou pois permitiu que a Guerra da Geórgia acontecesse.

Independentemente da razoabilidade das preocupações russas não há dúvida de que a cooperação com a Rússia é fundamental e terá de avançar dentro dos mecanismos disponíveis, nomeadamente o Conselho OTAN-Rússia. No entanto, importa analisar algumas áreas onde as percepções entre a OTAN e a Rússia são diferentes, pois o seu desconhecimento, ou mau entendimento, poderá vir a prejudicar os eventuais progressos na relação.

A primeira tem a ver com a percepção da ameaça: a OTAN baseia a avaliação da ameaça em intenções de um potencial adversário; a Rússia avalia a ameaça em função da geografia e das capacidades militares presentes nesse espaço. Daqui deriva a percepção de ameaça do alargamento da OTAN e da UE, que consta explicitamente no documento da Estratégia Militar Russa de 2010 (Giles, 2010: 1). Numa segunda área, temos que a Rússia se vê a si própria como uma potência mundial ressurgente, herdeira do anterior poder soviético, o que está bastante longe da sua realidade económica, demográfica e mesmo militar convencional. Só o seu poderoso arsenal nuclear lhe dá ainda uma voz de nível mundial. Uma terceira será o facto da Rússia sofrer de um complexo de isolamento, que cultiva por questões de política interna, que não é real pois está integrada em todos os grandes fora internacionais, com excepção da Organização Mundial do Comércio. Uma quarta área, e no que concerne ao Conselho OTAN-Rússia, os aliados vêem este órgão como um mecanismo de consultas para serem identificados interesses comuns para cooperação; por seu lado a Rússia vê este órgão como uma forma de ter impacto no processo de decisão da Aliança, essencialmente trazendo assuntos para a discussão que podem dividir os aliados. Por fim, o conceito de indivisibilidade da segurança, que tanto a OTAN como a Rússia utilizam, não quer dizer a mesma coisa para ambos: para a OTAN este conceito é definido pela natureza abrangente da segurança (humana, económica e política), pela indivisibilidade da segurança entre

²⁶ Proposta disponível em <http://eng.kremlin.ru/text/docs/2009/11/223072.shtml>



os estados (direito de cada um escolher a sua aliança e negação de esferas de influência), pela ligação entre a segurança europeia e a segurança global, e que a segurança dentro dos estados está intimamente ligada à segurança entre os estados; para a Rússia o conceito de indivisibilidade da segurança implica um mecanismo único de segurança, aplicado a todo o espaço euro-asiático, e isto é contraditório com a existência de organizações regionais, como a OTAN e a UE, que fraccionam a segurança europeia na opinião russa.

A cooperação com a Rússia deverá ser baseada em interesses comuns, no quadro de um conjunto de princípios claros (Clinton, 2010) que não deixem dúvidas à Rússia de que os aliados europeus não estão reféns das suas convicções. E esses interesses comuns poderão ser o Afeganistão, o Controlo de Armamentos, o Ártico, a Segurança da Europa, a defesa anti-míssil e a contra-proliferação, entre outros. Já sobre a cooperação na questão nuclear iraniana existem algumas dúvidas de que a Rússia venha a ser um parceiro credível, por duas ordens de razões: porque um Irão cooperante com o Ocidente é um perigo estratégico para Rússia (na visão russa); e porque uma tensão permanente no Médio-Oriente obriga a que tratem a Rússia com o estatuto de super-potência (Blank, 2009: 2). Por outro lado um Irão nuclear acentua o risco de grupos islâmicos virem a ter acesso a tecnologia nuclear e isso é também um perigo para a Rússia. Resta assim convencer a Rússia a abandonar a situação de *status quo* com o Irão e participar, mais activamente, nos mecanismos multilaterais de não proliferação, nomeadamente o reforço de sanções.

Como corolário, a postura da OTAN com a Rússia deverá ser semelhante à que teve no final da Guerra Fria, da dupla orientação: por um lado, cooperar nos interesses comuns que existem e, por outro, não aceitar que a Rússia baseie a relação na intimidação e na aplicação das esferas de influência. Assim teremos de tentar articular uma perspectiva europeia de cooperação, onde poderá existir algum contencioso, com uma perspectiva mais global onde o Ocidente necessita da Rússia (e vice-versa) para resolver assuntos de interesse mundial.

(3) A Comprehensive Approach (CA)

No novo conceito alargado de Segurança a condução de operações que visem restabelecer a segurança e estabilidade em áreas críticas implicam medidas integradas, que não só a militares, de natureza política, económica, social, cultural entre outras. E esta actuação integrada é exigida desde o início das operações e não só numa perspectiva de coordenação entre capacidades civis e militares mas, também, entre capacidades civis diferenciadas.

A CA deve iniciar-se na fase de planeamento para qualquer operação de gestão de crises de modo a possibilitar uma geração de capacidades não militares, entre Governos e Agências diversas, num processo semelhante ao de geração das capacidades militares.



A primeira tomada posição sobre a CA foi com a aprovação da CPG, na Cimeira de Riga em 2006. Mais tarde na Cimeira de Bucareste decidiu-se a elaboração de um Plano de Acção para se caminhar para a elaboração de um conceito. Os passos têm sido lentos e espera-se que o debate e o próprio CE dêem nova dinâmica ao desenvolvimento da CA. Nesse sentido, importa a Aliança perspectivar o caminho a seguir e efectuar desde já cinco acções estruturais (Peterson e Binnendijk, 2007:4): formalizar fóruns entre as principais Organizações Internacionais (OI) para resposta a situações de crise; ajustar as estruturas da Aliança para um adequado interface, com actores civis, aos níveis operacional e tático; desenvolver com os outros actores um entendimento comum sobre o conceito de CA, por exemplo, através de exercícios; estabelecer uma base de dados de lições aprendidas sobre a implementação da CA; e identificar as capacidades não militares previsivelmente requeridas aos principais actores contribuintes para operações futuras.

d. As Capacidades

As capacidades, nucleares e convencionais, sempre constaram de todos os conceitos estratégicos anteriores pois, no fundo, um dos objectivos de qualquer CE será sempre produzir orientações que direccionem o esforço na edificação e aplicação destas capacidades. Para fazer face às suas responsabilidades, no âmbito da Segurança e Defesa Colectiva, a Aliança necessita de capacidades que lhe permitam corresponder a três necessidades: conduzir uma guerra de natureza convencional; dissuadir ou responder a ameaças ou ataques de ADM; e responder aos desafios e ameaças assimétricos à segurança aliada. Neste sentido, o debate aliado sobre as capacidades necessárias à efectivação da sua Estratégia deverá, em nossa opinião, incidir em três pontos: a necessidade de continuar a transformação de modo a, por um lado, adequar as capacidades às novas ameaças e desafios e, por outro, tentar diminuir a diferença entre os aliados europeus e os EUA; a questão da obtenção das chamadas capacidades civis que dêem à OTAN alguma autonomia nas operações; e a questão das capacidades nucleares.

Um aspecto transversal a todo o processo de edificação de capacidades é a questão dos recursos subjacente a este processo. A actual crise económica só irá constranger ainda mais os já reduzidos orçamentos de defesa, em especial nos países europeus, num período em que cada vez mais são exigidos meios para as operações em curso. Esta realidade obrigará a um incremento de cooperação entre os Aliados, seja em capacidades integradas multinacionais, seja na cooperação na edificação destas capacidades. Neste quadro, poderá ser necessário estabelecer prioridades face às missões e tarefas da Aliança e às capacidades requeridas (di Paola, 2009).

A Transformação da Defesa, em especial nas capacidades militares, é um processo essencial para se dispor de forças credíveis, adaptáveis e flexíveis para fazer face à variedade de tarefas e missões a que a Aliança se propõe e que exigem capacidade de projecção de forças den-



tro do espaço euro-atlântico e, fora deste, a distâncias estratégicas.

Uma falha no processo de Transformação comprometerá um dos pilares essenciais da estratégia aliada, que é a dissuasão. A percepção, pelas ameaças e adversários, de uma incapacidade de fazer face aos desafios colocados, de forma adequada e eficaz, obrigará a Aliança a respostas reais, com os inconvenientes daí derivados. Esta falha não afectará só a percepção dos possíveis adversários, afectando igualmente os aliados e parceiros, podendo reforçar a renacionalização da defesa dos Aliados ou a existência de acordos bilaterais, com os inconvenientes estratégicos daí resultantes. O caso paradigmático foi a extensão da defesa anti-míssil dos EUA à Polónia e à República Checa, e não aos outros aliados, o que só será ultrapassado quando a OTAN desenvolver o seu sistema próprio.

O processo de Transformação terá de ser reforçado, no âmbito da estratégia aliada, com cometimento político e estratégico dos responsáveis da Aliança. Neste capítulo, um compromisso europeu é fundamental para reforço das suas capacidades, no sentido da diminuição das diferenças com os EUA.

No que respeita à necessidade de capacidades civis, fora do normal contexto do duplo uso das capacidades militares, o debate far-se-á na sequência do debate iniciado com a CPG, em 2006 (Hofmann, 2008: 10), onde os EUA e Turquia defenderam a necessidade da Aliança possuir capacidades civis. Estas capacidades foram muito sentidas nas operações do Afeganistão, levando à iniciativa da “*Comprehensive Approach*”, e permitem um progresso equilibrado entre a Segurança e o Desenvolvimento, na condução das operações aliadas. Julgamos que este assunto será devidamente encerrado, sem haver necessidade de a OTAN vir a possuir este tipo de capacidade, se forem verificadas duas condições: um progresso no desenvolvimento dos aspectos práticos do conceito da CA e o estabelecimento de uma parceria estratégica estruturada entre a UE e a OTAN, onde esta última possa recorrer às capacidades da primeira²⁷, sem necessidade de duplicar meios e recursos. Se este caminho não for percorrido de forma conveniente, haverá sempre a hipótese de recorrer a capacidades civis dos aliados e integrá-las, através do Planeamento Civil de Emergência, nas operações da Aliança.

Relativamente à questão nuclear, importa referir que foi um item em que não foi alterada a Política Nuclear na revisão do Conceito em 1999, para evitar divergências resultantes de dois aliados (Canadá e Alemanha) terem requerido que a regra de *no first use*²⁸ fosse incluída no texto, o que poderia pôr em causa a dissuasão nuclear da Aliança (Wittmann, 2009b)). Assim, foi

²⁷ Tipo acordo Berlim *Plus* mas de sentido contrário onde a UE cederia capacidades à OTAN.

²⁸ A Estratégia Nuclear aliada sempre foi ambígua nesta questão porque expressar literalmente a regra do *no first use* produziria uma falha na Dissuasão. A evolução poderá ser para enfatizar que a Aliança não empregará armas nucleares contra Estados não nucleares, à semelhança com o que é prescrito nas estratégias nucleares de alguns estados aliados.



decidido recuperar integralmente o texto do conceito de 1991 (Wittmann, 2009a): 43). Hoje esse debate terá de ser feito devido aos novos desenvolvimentos no âmbito da não-proliferação, nomeadamente ser ano de revisão do Tratado de Não-proliferação Nuclear (NPT, acrónimo na terminologia anglo-saxónica), e à opção *global zero*, que prescreve um mundo livre de armas nucleares no futuro e que o discurso da actual administração Obama subscreve.

Assim dois discursos diferentes estarão a debate: um que prescreve um abolicionismo futuro da componente nuclear da dissuasão e outro que exige a continuação da existência de uma componente nuclear estratégica, essencialmente baseada nas capacidades dos EUA, para atingir dois objectivos: dissuasão sobre adversários e dissuadir aliados de, na falta do guarda-chuva nuclear americano, poderem optar por se tornarem potências nucleares (Ruehle, 2009). Neste aspecto a posição dos EUA não é muito confortável, pois estão confrontados entre a necessidade e compromisso de dar garantias nucleares aos aliados europeus e um discurso e um envolvimento fortes no processo de não-proliferação.

Conforme já foi referido, 2010 é um ano cheio de eventos neste assunto das armas nucleares. Três deles serão relevantes para o debate: o acordo entre a Rússia e os EUA sobre a redução de armas nucleares, que já foi alcançado; a conferência de alto nível sobre não-proliferação, que o Presidente Obama irá convocar para o mês de Abril (Clinton, 2010: 5); e a Conferência de revisão do NPT, a ter início em Maio. A isto acresce a evolução da questão nuclear iraniana, que irá ter efeitos em todos estes eventos. A discussão final sobre o CE irá ocorrer no último quadrimestre de 2010 e, assim, estes desenvolvimentos muito irão influenciar o debate. No entanto, algumas pistas poderão ser lançadas para antever um possível conteúdo do CE, neste capítulo da Dissuasão Nuclear. Quatro elementos de análise são importantes para a decisão: primeiro, os aliados de leste confiam nas garantias nucleares dos EUA e foi nessa base que aderiram à OTAN; depois, uma retirada dessa garantia poderia abrir cisões na Aliança, que num período de necessidade de uma solidariedade reforçada para levar a bom termo a operação no Afeganistão, poderia introduzir uma perturbação de consequências graves nas relações transatlânticas; em terceiro lugar, um Irão nuclear irá colocar problemas de segurança a alguns aliados e uma não garantia por parte dos EUA, poderia levar a uma proliferação entre os aliados; por último, a administração Obama tem como objectivo a ratificação do Tratado Abrangente de Banimento dos Testes Nucleares²⁹ (CTBT), precisando do apoio do Partido Republicano para esse fim, e estes já fizeram saber que só apoiarão este objectivo se a política de não proliferação dos EUA não colocar em causa a sua Segurança Nacional e a dos seus Aliados.

Assim, tudo leva a crer que o próximo conceito irá continuar a conter uma Política

²⁹ *Comprehensive Test Ban Treaty*, na linguagem anglo-saxónica.



Nuclear da Aliança, com uma terminologia que deverá incluir referências a uma necessidade de redução controlada dos arsenais nucleares, mas que refira o papel político das armas nucleares na Dissuasão da Aliança (Wittmann, 2009a): 45).

e. Síntese conclusiva

O debate em curso no seio da Aliança, com vista à elaboração do novo CE, terá de obrigatoriamente tocar, no mínimo, quatro pontos fundamentais: uma reinterpretação do papel e finalidade da Aliança, baseada num conceito consensual de Segurança, neste novo contexto internacional do século XXI; uma percepção comum sobre o novo ambiente estratégico e de segurança, em especial das ameaças; quais as respostas que os Aliados deverão dar a essas ameaças e aos novos desafios que se venham a colocar; e quais os tipos de capacidades a desenvolver para as respostas e para colmatar as vulnerabilidades aliadas identificadas. Quanto maior o consenso obtido, em especial nos pontos e áreas focados neste capítulo, maior a capacidade da Aliança de cumprir a sua função primordial de garantir a defesa colectiva e a segurança dos aliados e contribuir para a paz e segurança internacionais. Consideramos assim respondida a questão derivada 3 através da validação da hipótese 3.

5. O contributo de Portugal no processo de elaboração do novo Conceito Estratégico

“Pareceu difícil, em tais circunstâncias, estarmos ausentes”

Professor Oliveira Salazar³⁰

Neste capítulo, pretendemos tentar alinhar algumas ideias sobre o possível contributo que Portugal poderá dar neste debate, que antecede a aprovação, em Lisboa, do futuro CE da OTAN. Não pretendemos analisar a estratégia nacional, mas tão só perspectivar como melhor poderão ser alinhados os objectivos e interesses nacionais com a estratégia aliada em elaboração. Como base de partida realça-se que a Política de Segurança Nacional apoia-se em dois pressupostos centrais: a Defesa Nacional e o Desenvolvimento não são garantidos dentro das nossas fronteiras territoriais, mas sim nas fronteiras da OTAN e da UE; e, se as Alianças são fundamentais para a nossa Segurança, então não nos resta alternativa senão assumir as nossas obrigações e responsabilidades, que resultam desses compromissos políticos (Almeida e Rato, 2004: 205).

a. Alguns elementos sobre Portugal e a OTAN

Portugal é uma das Nações fundadoras da Aliança Atlântica, fruto mais das circunstâncias geográficas da localização nacional, em especial dos Açores (Andrade, 2000: 616), do que da vontade política da governação nacional coeva. A nossa adesão permitiu um relacionamento bilateral estável com os EUA e o início de um processo de reequipamento muito importante das Forças Armadas.

³⁰ Citado por António Telo (Telo, 1996: 78) num discurso do Presidente do Conselho, à Assembleia Nacional, relativo à adesão à OTAN.



Portugal tentou, desde o início, influenciar o debate estratégico tentando motivar os aliados a convidarem a Espanha para aderir à OTAN, fruto de uma visão de que os Pirenéus seriam a defesa final da Europa, face a uma invasão soviética e, também, fruto do acordo de defesa que tínhamos com o vizinho Ibérico, pelo que, sermos parceiros na mesma Aliança, seria importante para Portugal. Tentou, ainda antes da adesão, incorporar o Atlântico Sul na área do TAN de modo a incluir as colónias africanas (Santos, 2009: 56), o que, também, não foi acolhido pelos aliados³¹.

Em 1950, Portugal propõe uma emenda ao texto do primeiro CE aliado, que daria origem ao segundo Conceito, em que se faz a exigência, aceite pelos aliados, de que qualquer utilização do território nacional de um aliado, para operações militares, exige um acordo prévio com os países que iriam fornecer tropas e meios (Pedlow, 1997: 179-181). Esta alteração pretendia salvaguardar a soberania nacional, evitando-se uma eventual ocupação dos Açores por forças militares da Aliança, por motivos de urgência militar e sem prévia autorização nacional. Outro elemento estruturante da nossa relação com a Aliança tem sido a existência, em Portugal, de um importante Comando da OTAN, que tem interessado manter.

Pretende-se assim chamar a atenção de que Portugal, não parecendo muitas vezes um aliado muito activo na elaboração da doutrina estratégica da Aliança, sempre foi muito hábil e assertivo na defesa dos interesses nacionais, em especial nos documentos base da OTAN.

b. Possíveis contributos nacionais para o actual debate estratégico da Aliança

Como vimos no capítulo anterior, estão em debate assuntos importantes e fundamentais para o futuro da Aliança, em que muitos deles irão, com certeza, influenciar a nossa estratégia e política externas futuras. Todos terão interesse mas só iremos abordar aqueles que nos parecem mais importantes: a OTAN como elemento fundamental da relação transatlântica; as relações OTAN/UE sendo estas as duas organizações internacionais regionais mais importantes a que pertencemos; e, por fim, a geopolítica e a geoestratégia da OTAN e os espaços de interesse nacional.

Tomaremos como referência a estratégia actual portuguesa, constante do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, de 2003.

(1) A OTAN e as relações transatlânticas

O nosso entendimento das relações transatlânticas é como olhar para uma moeda com duas faces: de um lado a OTAN e, do outro, a relação bilateral entre Portugal e os EUA. E nesse sentido parece-nos útil que as duas andem bem pois isso é fundamental para assegurar a nossa Segurança e Defesa Nacionais. A relação bilateral, que não é uma aliança e por isso não substitui

³¹ Não fomos os únicos, pois a França e a Bélgica também tentaram inserir as suas possessões ultramarinas na área geográfica do tratado (Santos, 2006: 56)



a OTAN, tem bases históricas da tradicional ligação nacional à potência marítima dominante, e é elemento importante da nossa política externa e de defesa. Os Açores têm sido um elemento importante neste relacionamento por dois factores: a posição geográfica e as nossas comunidades de emigrantes nos EUA, que são maioritariamente oriundas deste arquipélago. Independentemente dos discursos norte-americanos sobre a importância, maior ou menor, dos Açores para sua estratégia, é certo que continuam a ser importantes, sejam para a projecção de forças para teatros na Europa, Ásia central ou África do Norte, seja para a defesa do Atlântico Norte e, consequentemente, dos EUA (Santos, 2001: 85-86). Portugal deverá alavancar junto dos EUA as suas vantagens estratégicas, reconhecidas por pensadores americanos, nomeadamente a experiência em assuntos africanos, a influência das comunidades portuguesas residentes nos EUA, o seu empenho na relação transatlântica, e a importância dos Açores, entre outros (Shapiro e Witney, 2009: 69-70).

A OTAN é a consagração estrutural e institucional do vínculo estratégico transatlântico entre os EUA e Canadá e a Europa. E esse vínculo continua a ser fundamental para a defesa e segurança de Europa e, consequentemente, de Portugal, conforme já anteriormente vimos. Assim, parece lógico que uma OTAN forte seja do nosso interesse, porque valoriza os Açores e o nosso poder funcional, não nos deixando reféns de uma relação bilateral entre dois poderes com pesos muito diferentes. Num cenário de OTAN em declínio, em que o vínculo estratégico entre os EUA e a Europa não se centrasse na Aliança, mas numa qualquer outra parceria (EUA-UE por exemplo), Portugal arriscar-se-ia a não ter a sua autonomia actual, de membro numa organização de 28 aliados iguais, mas estar dependente de uma estrutura de 1+1 (EUA-UE), correndo-se o risco de, no futuro, o segundo um poder vir a ter configurações de directório.

Neste quadro é importante que o contributo português para o debate do novo CE assegure que o produto final será uma OTAN mais coesa estrategicamente, e aqui o reforço da defesa colectiva terá um papel importante. Mas é importante, também, que os EUA reconheçam validade na Aliança para a prossecução dos seus interesses e, nesse sentido, será importante apoiá-los nas suas pretensões, de uma OTAN mais global, por exemplo, desde que estas não choquem com os interesses nacionais.

(2) As relações OTAN/UE

Este será porventura dos assuntos mais sensíveis para a política e estratégia nacionais, pois num cenário de competição entre as duas organizações, o que já aconteceu, podemos vir a estar confrontados com uma decisão de opção, que é contrária aos nossos interesses. Só o cenário da cooperação e complementaridade entre as duas organizações interessa a Portugal. Mas existem diversos tipos de complementaridade, todos eles possíveis desde que se cumpra a regra dos



três D's, anteriormente referida. Um equilíbrio político e estratégico, bastante institucionalizado e normativo, entre as duas organizações na Europa, é o que mais interessa a Portugal (e aos pequenos países europeus em geral), pois protege-nos, simultaneamente, de um eventual directório europeu (o que a presença, e interesse, dos EUA na Europa não permite) e de uma excessiva dependência dos EUA (que aconteceria com uma Europa fraca) (Almeida e Rato, 2004: 179).

Outro aspecto a que devemos estar atentos tem a ver com propostas sobre criação de mecanismos de integração progressiva da defesa europeia (Larabee, 2009: 60) ou de especialização sectorial dos pequenos países. Poderão existir tendências de, em nome da racionalização, tentar configurar as forças armadas dos pequenos países em provedores de especialização sectorial para os grandes agrupamentos tácticos, estes a fornecer pelos grandes países europeus. Qualquer solução desta natureza, que afecte a necessária autonomia estratégica nacional mínima, deverá ser inviabilizada desde o seu início. As contribuições das diversas nações para as capacidades aliadas, necessárias à defesa e segurança colectiva, não deverão ser configuradas pelas burocracias de qualquer organização (OTAN ou UE), mas sim feitas num processo de partilha de capacidades e riscos, adequados a cada caso, e realizado em conjugação de esforços entre as organizações e as nações, tendo estas, sempre, a última palavra na defesa dos seus interesses.

Outro aspecto a contrariar será uma possível tendência da UE (PCSD) falar a uma só voz dentro da OTAN, contrariando o actual mecanismo de 28 opiniões soberanas dentro da aliança atlântica. Esta situação tem dois graves inconvenientes: primeiro, cria uma divisão dentro da OTAN de países UE e não UE, que será com certeza adversária da solidariedade aliada; segundo, porque poderá tornar reféns alguns países da UE de decisões tomadas noutros contextos, às quais se teriam de vincular e das quais poderiam, em tese, discordar, se aplicadas num contexto diferente. Este facto seria, igualmente, contraproducente para própria PCSD, tornando as suas decisões mais difíceis de tomar, em assuntos que poderiam vir a ser abordados, de forma mais ou menos simultânea, no âmbito da OTAN.

(3) Espaços geopolíticos e geoestratégicos da OTAN e nacionais

O CEDN contempla dois tipos de Espaço Estratégico de Interesse (EEI): o Permanente (EEIP) e Conjuntural (EEIC). O EEIP compreende o Território Nacional (TN), as águas territoriais e o espaço de circulação entre as parcelas do TN, sendo, em termos gerais, o chamado triângulo estratégico Português. O EEIC pode variar mas, de momento, estão definidas áreas prioritárias que são: o espaço euro-atlântico; os estados limítrofes; o Magrebe; o Atlântico Sul, com relevo para o Brasil; a África Lusófona e Timor-leste; os países onde existem fortes comunidades portuguesas; os países ou regiões onde exista uma presença cultural portuguesa, nomeadamente Macau; os países de origem das comunidades emigrantes em Portugal.



A OTAN, embora só tenha definida uma área estratégica de interesse no TAN, que é o espaço euro-atlântico, tem actuado noutras áreas como a Ásia Central, o Índico e a África Subsariana, nomeadamente o Darfur. Da análise efectuada anteriormente, às principais ameaças que se colocam à Aliança e às prováveis áreas geográficas onde estas se podem originar, concluiu-se que, no curto e médio prazo, as áreas mais problemáticas, em termos de Segurança, serão o GMO e a África subsariana.

A grande questão que se pode colocar é se deverá existir sobreposição entre as áreas de interesse da OTAN e o EEIC, visto que o EEIP já está coberto pelo TAN. Dentro do princípio da segurança cooperativa que Portugal privilegia (parágrafo 2.2 do CEDN) a resposta parece ser positiva. Para isso, duas condições deverão ser garantidas: que a Aliança olhe de forma “interessada” para o nosso EEIC e que assuma uma postura estratégica de segurança cooperativa com as organizações de segurança (ou as potências regionais) que já existam nesses espaços.

As ameaças e riscos à segurança nacional portuguesa, fora da área coberta pelo TAN³², poderão ser materializados: nos países onde existem fortes comunidades de emigrantes, excluindo naturalmente as localizadas na Europa e na América do Norte, e que se localizam em África, no Brasil e na Venezuela; nos países donde são originários os emigrantes em Portugal (África e Brasil, excluindo-se a Europa de Leste); e na África Subsariana lusófona e no espaço do Atlântico Sul. Relativamente à África lusófona, num quadro mais alargado da África Subsariana, poderá vir a existir eventual partilha de interesses com a OTAN, sendo necessário induzir o interesse na Aliança pela outra margem do Atlântico Sul, nomeadamente o Brasil.

Existe um forte empenhamento da diplomacia portuguesa no sentido de englobar o Atlântico Sul nas preocupações de segurança da Aliança e da UE (Amado, 2009: 23), numa perspectiva de que o Atlântico é um espaço geopolítico único, não fazendo mais sentido a divisão entre Atlântico Norte e Sul, em termos de segurança (Santos, 2009: 164-178). Não nos parece fácil que, neste debate para a revisão do CE, seja incluído o Atlântico Sul como área geoestratégica prioritária da OTAN, devido à focalização da Aliança no GMO, em especial no Afeganistão. No entanto, a África subsariana, devido às ameaças e desafios que aí se podem gerar, às questões de segurança (energéticas, pirataria, humana, etc.) relacionadas com o Golfo da Guiné (Escorrega, 2009: 345-361), e a emergência do Brasil como actor global, poderá vir a chamar a atenção de alguns aliados, em especial dos Estados Unidos. O *Atlantic Council*, um importante organismo americano de pensamento estratégico, chama a atenção de que a globalização não está só a acontecer no Pacífico, mas também no Atlântico, devendo-se lançar uma iniciativa, a *Atlantic Basin Initiative*, (Hamilton e Burwell, 2009: 65-69), abarcando todo o Atlântico, inicialmente

³² A área euro-atlântica, o Magrebe e os Estados limítrofes já estão incorporados nas áreas de interesse da Aliança.



de cariz mais económico mas que poderá, no futuro, incorporar a vertente segurança. Alguns autores também referem a necessidade de uma nova Aliança Atlântica, que englobe o Atlântico Sul, e que Portugal, como criador da primeira Aliança Atlântica, com os descobrimentos, terá nessa dinâmica um papel fulcral (Bates, 2008: 216). Claro que para tudo isto será necessário um envolvimento do Brasil, envolvimento esse que, em nossa opinião, mais cedo ou mais tarde acontecerá, fruto da sua consciencialização relativa ao poder que possui e das responsabilidades que esse poder lhe acarreta, na sua área geopolítica contígua. Neste capítulo Portugal poderá ter um papel importante de aproximação do Brasil a mecanismos de segurança cooperativa, seja pelas excelentes relações bilaterais, seja pelo papel da Comunidade dos Países de Língua portuguesa que começa a ter uma vertente de segurança e que engloba, também, Angola, que será um actor importante na Segurança da África Austral e do Atlântico Sul.

Neste contexto, de tentar focalizar as atenções da Aliança no Atlântico Sul, parece-nos adequado utilizar uma aproximação indirecta através de uma focalização prévia na África Subsariana, buscando aliados para esse efeito, nomeadamente os EUA e, em simultâneo, cativar o Brasil para um maior envolvimento nos problemas de segurança do Atlântico e numa maior aproximação ao Ocidente a que pertence, por matriz cultural e política.

c. Síntese conclusiva

É importante para Portugal que este novo CE dê um contributo fundamental para uma Aliança mais forte e coesa, pois esta deverá continuar a ser o centro da relação estratégica transatlântica. Para a defesa dos nossos interesses no seio da Aliança e noutros espaços deveremos, também, cuidar da nossa relação bilateral com os EUA. Devemos, ainda, contribuir para uma solução de complementaridade entre a OTAN e a UE, que não diminua o nosso peso específico e uma autonomia mínima em ambas as organizações, evitando soluções radicais de especialização de defesa e a existência de uma só voz comum europeia no seio da OTAN. No que respeita às áreas de interesse estratégico, devemos tentar influenciar um maior interesse da OTAN por África e pelo Atlântico Sul. Nesta matéria é fundamental envolver os nossos principais aliados, em especial os EUA, assim como o Brasil. Consideramos assim validada a hipótese 4 que dá resposta à questão derivada 4.

6. Conclusões e recomendações

Para atingirmos os objectivos deste estudo, elaborámos uma questão de partida onde se perguntava até que ponto a alteração do Conceito Estratégico da OTAN seria um passo fundamental para tornar a Aliança, enquanto organização de Segurança e Defesa, apta a responder aos desafios do século XXI e, dessa forma, continuar a ser a organização de sucesso que tem sido até hoje. Assim, analisámos os seguintes aspectos:



- As alterações no ambiente estratégico nos últimos dez anos e as perspectivas de evolução futura, assim como as suas implicações em termos de segurança para os aliados;

- A evolução da história estratégica da Aliança para melhor compreendermos os seus pontos fortes e as suas vulnerabilidades, em especial no passado recente, e melhor perspectivarmos como poderá evoluir;

- O que é fundamental debater e consensualizar para que a Aliança cumpra a sua função no futuro, nomeadamente: a necessidade de uma nova interpretação da finalidade e papel da OTAN; obter um consenso sobre a interpretação do ambiente estratégico actual e sua evolução, em especial ao nível das ameaças; consensualizar as respostas necessárias para fazer face aos desafios actuais e futuros; e, por fim, identificar as capacidades necessárias e sua articulação para corporizar as respostas anteriormente referidas;

- Os contributos que Portugal deverá dar para as discussões em curso, no sentido de melhor defender os interesses nacionais, centrando-nos em três áreas que considerámos fundamentais e que são: a OTAN como elemento fundamental da relação transatlântica; a necessária complementaridade, em termos de segurança e defesa, entre a OTAN e a UE; e a sobreposição, a nosso ver útil, entre os espaços estratégicos de interesse nacional e as áreas geoestratégicas de interesse da OTAN.

Realizámos essa análise com base em pesquisa bibliográfica e entrevistas a especialistas em matéria de segurança, defesa e relações internacionais, tentando obter informação actualizada sobre o debate aliado, em curso, que conduzirá à aprovação do novo Conceito na Cimeira de Lisboa, em Novembro próximo. Tentámos, para cada problema identificado, pôr em confronto as diversas opções de solução, tentando identificar quais as possíveis sínteses, ou seja, o que será possível antever como consenso entre os aliados, e se esse consenso poderá ser suficiente para satisfazer as necessidades aliadas.

Assim e tendo em consideração os assuntos colocados nas quatro questões derivadas enunciadas, concluímos o seguinte:

- A globalização está ter efeitos múltiplos no ambiente estratégico, tais como a fragilização dos estados-nação, o aumento da regionalização e de redes transnacionais e a emergência de novos pólos de poder, que implicam uma abordagem global da segurança aliada;

- A globalização introduziu uma aceleração da imprevisibilidade na segurança internacional, derivada da emergência de actores não-estatais e de ameaças transnacionais, complexas, assimétricas e globais, como o terrorismo e a proliferação das ADM. A ocorrência de Estados falhados, especialmente em África e no GMO, é um factor potenciador das ameaças pelo que a segurança dessas regiões será fundamental para a segurança da área euro-atlântica;



- Os novos desafios, como as alterações climáticas, a demografia e migrações, a segurança energética e cibernética e a pirataria marítima, exigem um consenso aliado na sua interpretação como possíveis factores de insegurança dos Aliados;

- As “velhas” ameaças resultantes do ressurgimento de tensões geopolíticas e geoestratégicas entre estados não podem ser descartadas;

- Os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 tiveram um impacto estratégico no ambiente de segurança internacional, não só porque colocaram o terrorismo transnacional no topo das preocupações de segurança aliada mas, também, porque obrigaram a OTAN a actuar a distâncias estratégicas, mostrando algumas das suas vulnerabilidades;

- A última década foi também a da ocorrência da pior crise das relações transatlânticas, fruto de diversas circunstâncias, nomeadamente a guerra do Iraque, algumas já ultrapassadas ou mitigadas, mas a exigirem debate; foi igualmente o período das piores relações entre a OTAN e a UE, em resultado de diversas razões que urge debater e ultrapassar, para uma cooperação eficaz;

- As actuais operações aliadas, em especial a operação no Afeganistão, confrontaram a Aliança com novos desafios e realidades, como a sua incapacidade de estabilizar a situação só com capacidades militares, fazendo ressaltar a necessidade de envolver outras organizações e as chamadas capacidades civis para a reconstrução e estabilização. A operação no Afeganistão demonstrou, ainda, a incapacidade da Aliança em fazer alinhar objectivos políticos e estratégicos com disponibilização de capacidades e vontade, fazendo perigar o sucesso da operação e a solidariedade aliada;

- Para fazer face aos problemas da Aliança e cumprir a sua função de garantia da segurança e defesa aliada, os aliados têm de debater e obter consenso sobre um conjunto variado de questões, algumas delas a serem explicitados no próximo CE, de que se destacam: o seu papel e finalidade no novo ambiente de segurança, reforçando a segurança colectiva contra as novas ameaças, mas integrando mecanismos de segurança cooperativa com actores globais; uma interpretação comum do novo ambiente de segurança global, em especial na identificação das ameaças e desafios, relacionando-os com a defesa colectiva; a necessidade de uma cooperação entre a Aliança e a UE, funcionando complementarmente em termos de estratégias, objectivos e capacidades; agilizar a sua relação com a Rússia, numa estratégia dual de, por um lado, cooperar nos assuntos de interesse comum mas, por outro, exigir-lhe um comportamento adequado em termos de direito internacional; intensificar e alargar as suas parcerias regionais e globais, num conceito de segurança cooperativa;

- A história da Aliança nos últimos 60 anos tem sido uma história de sucesso, não obstante a ocorrência de crises inter-aliadas e nas relações transatlânticas. O sucesso resultou da capaci-



dade da OTAN se adaptar à evolução da realidade estratégica através de uma evolução da interpretação consensual da sua finalidade e papel, em cada momento, assim como das ameaças e desafios a fazer frente;

- Portugal, no quadro da defesa dos interesses nacionais, deverá participar na elaboração do CE, em especial: reforçar o papel da Aliança como organização principal das relações transatlânticas e da segurança do espaço euro-atlântico; apostar numa complementaridade, não competitiva, entre a UE e a OTAN, salvaguardando aspectos importantes tais como contrariar as tendências de especialização da defesa para os pequenos países e a tomada de posições europeias a uma só voz dentro da OTAN; deve apelar a um interesse da OTAN para a segurança na África Austral (muito apoiado nas relações bilaterais com os EUA) e tentar mobilizar o Brasil para um maior empenhamento na segurança cooperativa do Atlântico Sul.

Todas estas conclusões constituem-se, também, como recomendações gerais aos aliados neste processo de debate sobre o futuro Conceito Estratégico, onde terão de aproveitar esta oportunidade para adequar a Aliança aos desafios deste novo século.

Relativamente a Portugal recomenda-se uma atitude proactiva no processo de debate sobre o novo CE, em que a ênfase deverá ser numa OTAN que continue a ser o centro das relações transatlânticas e a principal organização de segurança e defesa da área euro-atlântica. Deve igualmente pugnar por uma complementaridade estratégica entre a OTAN e a UE, mantendo uma voz autónoma, em termos de segurança e defesa, em ambas as organizações. Deverá levar o interesse da OTAN ao Atlântico Sul, numa aproximação pelas margens ou seja, interessando a Aliança pela segurança da África Subsariana e servindo como plataforma de aproximação entre a Aliança e o Brasil.

Em resposta à QC deste estudo, concluímos que a OTAN, a fim de continuar a desempenhar o papel relevante e único na segurança euro-atlântica e global, fazendo face aos desafios e ameaças do século XXI, terá de aproveitar a oportunidade que constitui a reformulação do seu conceito estratégico, incluindo o seu debate prévio, para dar respostas adequadas às exigências de segurança e defesa colectiva dos aliados no novo ambiente estratégico, mantendo os seus valores e princípios fundadores. E os aliados terão de se empenhar neste esforço até porque, como em outras ocasiões da história aliada, não têm outra alternativa. Nesse sentido, é fundamental que as suas populações e governos continuem a acreditar que a Aliança Atlântica é o seguro de vida para o qual continua a valer a pena pagar um prémio.



BIBLIOGRAFIA

Monografias

- ALMEIDA, João Marques de, RATO, Vasco (2004). *A encruzilhada: Portugal, a Europa e os Estados Unidos*. Lisboa: Bertrand Editora.
- ASH, Timothy Garton (2000). *HISTORY OF THE PRESENT*. London: Penguin Books.
- ASH, Timothy Garton (2006). *FREE WORLD: A EUROPA, A AMÉRICA E O FUTURO DO OCIDENTE*. Lisboa: ALÊTHEIA EDITORES.
- BAYLIS, John, SMITH, Steve (2005). *The globalization of world politics: An introduction to international relations*. 3rd ed. New York: Oxford University Press.
- COUTO, Abel Cabral (1988). *ELEMENTOS DE ESTRATÉGIA: APONTAMENTOS PARA UM CURSO – VOLUME I*. Lisboa: IAEM.
- GELB, Leslie H. (2009). *POWER RULES: How common sense can rescue American foreign policy*. New York: HarperCollins.
- GILES, Keir (2010). *The Military Doctrine of The Russian Federation 2010*. Rome: NATO Defense College Research Review. February.
- GUEDES, Armando Marques (2009). *A GUERRA DOS CINCO DIAS: A invasão da Geórgia pela Federação Russa*. Lisboa: IESM e Prefácio.
- KAGAN, Robert (2009). *O REGRESSO DA HISTÓRIA E O FIM DOS SONHOS*. Alfragide: Casa das Letras.
- KISSINGER, Henry (1996). *DIPLOMACIA*. Lisboa: Gradiva.
- MOREIRA, Adriano (2009). *A Circunstância do Estado Exíguo*. Loures: Diário de Bordo.
- NATO (1999). *THE ALLIANCE'S STRATEGIC CONCEPT*. Brussels: NATO Office of Information and Press.
- NYE, Joseph S. (2000). *COMPREENDER OS CONFLITOS INTERNACIONAIS: Uma Introdução à Teoria e à História*. Lisboa: Gradiva.
- RAMALHO, J. L. Pinto (1992). *A ESTRATÉGIA DE FUTURO DA OTAN E A POSIÇÃO DE PORTUGAL*. Lisboa: Instituto de Relações Internacionais do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- RODRIGUES, Alexandre Reis (2006) *A NATO E POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA E DEFESA. EM COLISÃO OU CONVERGÊNCIA?* Lisboa: Edições Culturais da Marinha, Cadernos Navais nº 18 – Julho - Setembro 2006
- SANTOS, General Loureiro dos (2001). *SEGURANÇA E DEFESA na Viragem do Milénio: Reflexões sobre Estratégia II*. Mem Martins: Publicações Europa América.



- SANTOS, General Loureiro dos (2003). *A IDADE IMPERIAL: A NOVA ERA*. 4ª ed. Mem Martins: Publicações Europa América.
- SANTOS, General Loureiro dos (2009). *AS GUERRAS QUE JÁ AÍ ESTÃO E AS QUE NOS ESPERAM SE OS POLÍTICOS NÃO MUDAREM: Reflexões sobre Estratégia VI*. Mem Martins: Publicações Europa América.
- TELO, António José (1996). *PORTUGAL E A NATO: o reencontro da tradição atlântica*. Lisboa: Edições Cosmos e António José Telo.
- WALZER, Michael (2004). *A GUERRA EM DEBATE*. Lisboa: Edições Cotovia.
- WITTMANN, Klaus (2009a)). *TOWARDS A NEW STRATEGIC CONCEPT FOR NATO*. Rome: NATO Defense College. NDC Forum Papers Series.

Contribuições em Monografias

- ESCORREGA, Luís Carlos Falcão (2010). *ESTRATÉGIA AMERICANA PARA ÁFRICA: A IMPORTÂNCIA DO GOLFO DA GUINÉ*. In *ESTRATÉGIA, VOLUME XIX*, Lisboa. Edição do Instituto Português de Conjuntura Estratégica, p. 343-364
- NUNES, TCor Tavares, MENDES, TCor Ormonde (1999). *História da Aliança Atlântica: grandes períodos*. In *Portugal e os 50 anos da Aliança Atlântica 1949 1999*, Lisboa. Ministério da Defesa Nacional, p. 29-68

Artigos de Publicações em série (revistas)

- AMADO, Luís (2009). Conferência de Abertura do Seminário “Portugal e a Aliança Atlântica”. *Revista Nação e Defesa* nº 123 – 4ª Serie, p. 13-24
- ANDRADE, Luís (2000). *PORTUGAL, A ALIANÇA ATLÂNTICA EO PÓS-GUERRA FRIA*. Arquipélago – História, 2ª série , Volume IV, nº 2, p. 613-624
- ASMUS, Ronald (2003). *Rebuilding the Atlantic Alliance*. *Foreign Affairs*, Volume 82 nº 5, p. 20-31
- BATES, Scott. (2008). *The New Atlantic Alliance*. *Negócios Estrangeiros*, nº 12, p. 216-220
- BRZEZINSKI, Zbigniew (2009). *An Agenda for NATO: Toward a Global Security Web*. *Foreign Affairs*, Volume 88 nº 5, p. 2-20
- CHIVVIS, Christopher (2009). *Considerations on NATO’s Future Direction*. *Politique Étrangère* 4: 2009. English Edition, p.69-81
- CLARKE, Michael (2009), *Le débat sur une OTAN globale*. *Politique Étrangère* 4:2009, p. 779-790
- DAALDER, Ivo e O’HANLON, Michael (2000). *The United States in the Balkans: There to*



- Stay. *The Washington Quarterly*, Autumn, p. 157-170
- FP (2009). O Índice dos Estados Falhados. *Foreign Policy*, Ed Portuguesa, nº 11, p. 59-62
- LEANDRO, Tenente General Garcia (2006). A Nova Ordem Internacional: Vinte Sinais Premonitórios de uma Nova Era. *Negócios Estrangeiros*, nº 10, p. 204-224
- MORAVCSIK, Andrew (2003). Striking a New Transatlantic Bargain. *Foreign Affairs*, Volume 82 nº 4, p. 74-89
- RUBIN, James P. (2008). Building a New Transatlantic Alliance: Restoring America's Partnership with Europe. *Foreign Affairs*, Volume 87 nº 4, p. 99-110
- SANTOS, Pedro Manuel (2009). PORTUGAL E A NATO: A POLÍTICA COLONIAL DO ESTADO NOVO E OS ALIADOS (1961-1968). *Relações Internacionais* 21, p. 45-60
- WIJK, Rob de (2007). The irresistible pressures forcing changing on NATO. *Europe's World*, Spring 2007, p. 24-31

Monografias electrónicas

- ASMUS, Ronald, HOLBROOKE, Richard. RE~REINVENTING NATO [em linha]. [Riga]: German Marshall Fund, 20 de Novembro de 2006 [referência de 31 de Outubro de 2009]. Disponível na Internet em: <http://www.gmfus.org/doc/A4_Holbrooke_c.pdf>
- BURGESS, J. Peter. What is new and what is old in NATO's strategic concept? [em linha]. [Oslo]: PRIO, 16 de Abril de 2007 [referência de 21 de Novembro de 2009]. Disponível na Internet em: <http://www.prio.no/sptrans/2121355876/file49552_burgess_what_is_new.pdf>
- CIA. THE WORLD FACTBOOK [em linha]. 2009 [referência de 28 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>
- HAMILTON, Daniel e BURWELL, Frances. Shoulder To Shoulder: Forging a Strategic US-EU Partnership [em linha]. ACUS Dezembro de 2009 [referência de 30 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em: http://www.acus.org/files/publication_pdfs/65/US-EUPartnership.pdf >
- HUNTER, Robert E. NATO after the Summit: Rebuilding Consensus [em linha]. [Santa Monica, CA]: RAND Corporation, 6 de Maio de 2009 [referência de 30 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em: http://www.rand.org/pubs/testimonies/2009/RAND_CT331.pdf
- KEMPIN, Ronja. FRANCE'S DISCOURSES ON NATO SINCE THE KOSOVO WAR [em linha]. [Copenhagen]: Danish Institute for International Studies, 2001 [referência de 30 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em:



<http://diis.dk/graphics/COPRI_publications/COPRI_publications/publications/27-2001.doc>

NATO. Comprehensive Political Guidance [em linha]. 26 de Novembro 2006 [referência de 21 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em:

<http://www.geopowers.com/Allianzen/NATO/text_nat/CPG_GP.pdf>

NATO. Declaration on Alliance Security [em linha]. 4 de Abril de 2009 [referência de 21 de Setembro de 2009]. Disponível na Internet em:

<http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52838.htm?mode=pressrelease>

NATO. The Alliance's New Strategic Concept [em linha]. [Brussels] NATO, 8 de Novembro de 1991 [referência de 21 de Setembro de 2009]. Disponível na Internet em:

<http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm>

NAUMANN, Klaus, et al.. Towards a Grand Strategy for an Uncertain World: Renewing Transatlantic Partnership [em linha]. 2007 [referência de 31 de Outubro de 2009]. Disponível na Internet em: <http://csis.org/files/media/csis/events/080110_grand_strategy.pdf>

ONU. *Report of the Secretary-General High Level Panel on Threats, Challenges and Change. A More Secure World: Our Shared Responsibility* [em linha]. UN 2004 [referência de 30 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em:

<<http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>>

PEDLOW, Gregory. NATO STRATEGY DOCUMENTS 1949-1969 [em linha]. [Brussels]: NATO, 1997 [referência de 18 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em:

<<http://www.nato.int/archives/strategy.htm>>

RINGSMOSE, Jens e RYNNING, Sten. COME HOME, NATO? [em linha]. [Copenhagen]: Danish Institute for International Studies, Janeiro de 2009 [referência de 30 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em:

<http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2009/DIIS_report_200904_Ringmose_Rynning_NATO_web.pdf>

SHAPIRO, Jeremy e WITNEY, Nick. TOWARDS A POST-AMERICAN EUROPE: A POWER AUDIT OF EU-US RELATIONS [em linha]. [London]: European Council on Foreign Relations, October 2009 [referência de 30 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em: <http://ecfr.3cdn.net/cdb1d0a4be418dc49c_2em6bg7a0.pdf>

THEILER, Olaf. Sword or Ploughshare? New Roles for NATO and the Changing Nature of Transatlantic Relations [em linha]. [Garmisch-Partenkirchen]: George Marshall Center - Occasional Papers Series nr 17, Fevereiro de 2008 [referência de 30 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em:



<http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/MCDocs/files/College/F_Publications/occPapers/occ-paper_17-en.pdf>

YARGER, Harry. STRATEGIC THEORY FOR THE 21ST CENTURY: THE LITTLE BOOK IN BIG STRATEGY [em linha]. [Carlisle]: Strategic Studies Institute - USARMY War College, 1 de Fevereiro de 2006 [referência de 30 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em:

<<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=641>>

Contribuições em monografias electrónicas

LARABEE, F. Stephen. The United States and the evolution of ESDP. In *What ambitions for European defence in 2020?* [em linha]. [Paris]: EU Institute for Security Studies, Novembro de 2009 [referência de 18 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em http://www.iss.europa.eu/uploads/media/What_ambitions_for_European_defence_in_2020.pdf

MONAGHAN, Andrew. INTRODUCTION. In *Defining the Indivisibility of Security: Russia and the Euro-Atlantic Community* [em linha]. [Rome]: NATO Defence College Research Paper 13, Janeiro de 2010 [referência de 13 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em : <<http://www.ndc.nato.int/research/series.php?icode=2>>

Artigos de publicações em série electrónicas

BARDAJÍ, Rafael. NATO: Dead and Alive. GEES Strategic Studies Group Analysis nº 284 [em linha]. 11 de Junho de 2008 [referência de 29 de Dezembro de 2009], p. 1-7. Disponível na Internet em: <<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=96652>>

DOWD, Alan. The Future of NATO: At 60 the alliance faces a time of change and challenge. Fraser Forum [em linha]. Nº 02/09, 2009 [referência de 29 de Dezembro de 2009], p. 16-19. Disponível na Internet em: <http://www.fraseramerica.org/Commerce.Web/product_files/The_Future_of_NATO.pdf>

HAMILTON, Daniel. A REVITALIZED NATO IN A NEW ATLANTIC PARTNERSHIP. *ISSues* [em linha]. Abril de 2009, nº 29 [referência de 29 de Dezembro de 2009], p. 5. Disponível na Internet em: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/newletter_29.pdf>

PETERSON, Friis Arne e BINNENDIJK, Hans. The Comprehensive Approach Initiative: Future Options for NATO. *Defense Horizons* [em linha]. Number 58, Setembro 2007 [re-



rência de 17 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em:
<http://www.ndu.edu/ctnsp/defense_horizons/DH_58.pdf>

RUEHLE, Michael. NATO's Future Nuclear Dimension: Managing Expectations for the Strategic Concept Debate. Strategic Insights [em linha]. Volume VIII, Issue 4 de Setembro 2009 [referência de 29 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em:
<<http://www.nps.edu/Academics/centers/ccc/publications/OnlineJournal/2009/Sep/ruheSep09.html>>

WITTMANN, Klaus (2009b)). NATO's Deterrence Requirements and the Next Strategic Concept: A German Perspective. Strategic Insights [em linha]. Volume VIII, Issue 4 de Setembro 2009 [referência de 29 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em:
<<http://www.nps.edu/Academics/centers/ccc/publications/OnlineJournal/2009/Sep/wittmannSep09.html>>

Artigos electrónicos em sítios de Internet

ALBRIGHT, Madeleine. Launching NATO's Strategic Concept – Keynote address. [em linha] 7 de Julho de 2009. [referência de 30 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em:
<http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_56158.htm>

BABST, Stephanie. NATO at 60 – The Future of the Free World. [em linha] 25 de Junho de 2009. [referência de 28 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em:
<<http://www.ucp.pt/site/resources/documents/IEP/Curso%20de%20Ver%C3%A3o%202009/Papers/Stefanie%20Babst.pdf>>

BLANK, Dr Stephen. Resetting the Reset Button: Realism About Russia [em linha]. Op-Ed Strategic Studies Institute, Dezembro de 2009 [referência de 12 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em:
<<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/PUB956.pdf>>

CLINTON, Hillary. Remarks on the Future of European Security [em linha]. 29 de Janeiro de 2010 [referência de 11 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em:
<<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/136273.htm>>

CORNISH, Paul. NATO: Back to the Future [em linha]. 21 de Outubro de 2008 [referência de 28 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em:
<http://www.chathamhouse.org.uk/files/12568_211008cornish.pdf>

DI PAOLA, Admiral Giampaolo. The military aspects of the new Strategic Concept [em linha]. 25 de Setembro de 2009 [referência de 12 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.nato.int/ims/opinions/2009/o090925a.html>>



- FRIEDMAN, George. The Western View of Russia [em linha]. 31 de Agosto de 2009 [referência de 12 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em: <http://www.stratfor.com/weekly/20090831_western_view_russia>
- GASPAR, Carlos. A Aliança Atlântica e o método dos alargamentos [em linha]. Maio de 2002 [referência de 28 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em: <<http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=3&ida=44>>
- GASPAR, Carlos. A Aliança Democrática. [em linha] 15 de Novembro de 2008 [referência de 28 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em: <<http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=3&ida=392>>
- GASPAR, Carlos. A crise transatlântica [em linha]. 28 de Maio de 2004 [referência de 30 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em: <<http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=3&ida=63>>
- GASPAR, Carlos. A NATO ou os limites da ambiguidade [em linha]. 3 de Abril de 2009 [referência de 8 de Novembro de 2009]. Disponível na Internet em: <<http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=3&ida=422>>
- LINDLEY-FRENCH, Julian. The Future of NATO-EU Relations [em linha]. 13 de Novembro de 2008 [referência de 11 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em: <http://www.acus.org/new_atlanticist/future-nato-eu-relations>
- MOODIE, Michael. Cooperative Security: Implications for National Security and International Relations [em linha] Chemical and Biological Arms Institute, CMC Occasional Paper 14, Janeiro de 2000 [referência de 12 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.cmc.sandia.gov/cmc-papers/sand98-050514.pdf>>
- PINTO, General Luís Valença. NATO AND ITS NEIGHBOURS, PARTNERSHIPS AND SECURITY SHARING [em linha]. 19 de Setembro de 2009 [referência de 12 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.emgfa.pt/documents/kj7q920yr1p3.pdf>>
- TECHAU, Jan. New NATO Concept: A Chance for Europe to Recommit to Europe [em linha]. 7 de Julho de 2009. [referência de 17 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em: <http://atlantic-community.org/index/articles/view/New_NATO_Concept_a_Chance_for_Europe_to_Recommit_to_Alliance>
- VALASEK, Tomas. THE ROADMAP TO BETTER EU-NATO RELATIONS [em linha]. Dezembro de 2007 [referência de 11 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em: <http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_tv_eu_nato_20dec07.pdf>



VOLKER, Kurt. A New Transatlantic Compact [em linha]. 14 de Dezembro de 2009 [referência de 5 de Janeiro de 2010]. Disponível na Internet em: http://www.acus.org/files/publication_pdfs/65/TransatlanticCompact-SAGIssueBrief.pdf

Entrevistas

General Loureiro dos Santos, em 6 de Novembro de 2009

General Luís Valença Pinto, CEMGFA, em 3 de Fevereiro de 2010

Vice-almirante Reis Rodrigues, em 8 de Janeiro de 2010

Dr Miranda Calha, Deputado à Assembleia da República e Presidente da Comissão de Defesa da Assembleia Parlamentar da OTAN, em 19 de Fevereiro de 2010

Professor Carlos Gaspar, Director do IPRI da Universidade Nova de Lisboa, em 9 de Novembro de 2009

Dr Nuno Rogeiro, Jornalista e especialista de Relações Internacionais, em 6 de Novembro de 2009



Apêndice I - Glossário de conceitos

Ambiente Estratégico – É o domínio em que um estado/organização interage com outros actores, na prossecução dos seus objectivos. Consiste no contexto interno e externo de um actor e nas condições, nas relações, nas tendências, nas questões, nas ameaças, nas oportunidades, interacções e acções que influenciam o sucesso desse actor em relação ao mundo físico, a outros actores, às oportunidades e aos futuros possíveis. O ambiente estratégico funciona como um sistema auto organizado complexo em que alguns aspectos são conhecidos (ou previsíveis), outros são prováveis, outros são plausíveis, outros são possíveis e outros são, pura e simplesmente, desconhecidos. Adaptado de Yarger (2006).

Ameaça - “Qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais” (Couto, 1988: 329). Conceito da ONU: qualquer acontecimento ou processo que leva à perda de vidas ou redução na expectativa de vida em larga escala e que ponha em causa a unidade do sistema internacional, ameaçando a segurança internacional (ONU, 2004: 15).

Comunidade Internacional – Num conceito político indica o conjunto de actores do sistema internacional. Num conceito mais alargado procura designar a própria humanidade.

Defesa Colectiva – Organização entre Estados que acordam defender-se contra uma ameaça externa. Tem implícita a defesa militar (ex: OTAN).

Riscos – Combinação entre a probabilidade da ocorrência de um evento com o grau de danos que essa ocorrência poderá provocar.

Segurança (conceito alargado) – Ausência de ameaças às pessoas, grupos e aos estados, que ponham em perigo o sistema internacional e o seu ambiente.

Segurança Colectiva - Sistema em que cada Estado aceita que a segurança de um é preocupação de todos e acorda juntar-se numa resposta colectiva à agressão (Baylis e Smith, 2006: 770). Pressupõe que a agressão também pode vir de um dos membros do sistema (ex: ONU).

Segurança Cooperativa – Processo através do qual os países (ou organizações) com interesses comuns trabalham em conjunto, através de mecanismos acordados, para reduzir tensões, resolver disputas e manter a estabilidade numa determinada área geográfica (ex: OSCE). Contrário ao conceito de **segurança competitiva** em que os estados procuram aumentar a sua segurança de forma unilateral através, por exemplo, da corrida aos armamentos (Moodie, 2000: 5).

Segurança Internacional – Ausência de riscos e ameaças que ponham em perigo a paz entre os Estados ou a estabilidade do Sistema Internacional.

Segurança Nacional (conceito clássico) (Defesa Nacional no caso de Portugal) – Ausência de ameaças à soberania e integridade de um Estado. No caso português as ameaças terão de ser externas. No conceito anglo-saxónico as ameaças podem ser de qualquer natureza.

Sistema Internacional – Conjunto de centros independentes de decisões políticas que interatuam com uma certa frequência e regularidade (Couto, 1988: 19). Os actores deste sistema serão os Estados, as Organizações Internacionais, as organizações transnacionais (empresas multinacionais, ONG, organizações transnacionais do crime organizado e do terrorismo, etc.) e personalidades de referência internacional que têm capacidade de influenciar os outros actores.



Apêndice II – Processo de Revisão do Conceito Estratégico¹

O Processo que conduz à aprovação do Conceito Estratégico na próxima Cimeira, a realizar em Lisboa em Novembro próximo, foi lançado na anterior Cimeira realizada em Abril de 2009, nas cidades de Estrasburgo e Kehel. Num dos documentos aprovados na Cimeira, a Declaração de Segurança Aliada, foi cometida ao Secretário-geral (SG) da OTAN a tarefa de convocar um Grupo de Peritos que, sob sua orientação, deverão conduzir os trabalhos preparatórios que conduzam à aprovação do Conceito.

Foi igualmente decidido que este processo deveria ser o mais inclusivo e transparente possível, envolvendo-se, não só os Aliados, mas todos os parceiros das diversas parcerias, nos temas apropriados, envolvendo-se também as organizações internacionais mais relevantes tais como a UE e a ONU. Deveriam, ainda, ser envolvidos no debate outros interlocutores da OTAN, tais como Organizações Não-Governamentais. Por fim, foi considerado fundamental um diálogo alargado com todos os públicos possíveis, em especial a juventude universitária, num processo de diplomacia pública que se constituísse num elemento de grande interacção com as opiniões públicas dos aliados e parceiros.

Neste sentido o SG nomeou o grupo de peritos, liderados por Madeleine Albrigh, constituídos por doze elementos. A constituição do grupo procurou espelhar a geografia da Aliança, a existência de grandes estados e pequenos estados, indivíduos mais conhecedores da Aliança (ex-embaixadores na OTAN) com indivíduos directores de grandes empresas, numa constituição equilibrada.

Foi decidido conduzir o processo em três fases: uma primeira fase de Reflexão; uma segunda fase de Consultas; e uma terceira fase de elaboração do documento e negociação final com os Aliados. Ao longo de todo o processo, e num princípio de transparência, o SG deverá manter informado o CAN, do andamento dos trabalhos.

Fase de Reflexão

Nesta fase foram planeados um conjunto de seminários, organizados pela Aliança, para focalizar o debate estratégico sobre diversos assuntos. Para estes seminários foram convidados a participar as Nações (com elementos da capitais e os seus representantes permanentes, políticos e militares), os Comandos Estratégicos da OTAN, o Comité Militar, membros de Institutos e Instituições de pensamento estratégico, especialistas diversos e membros de Nações parceiras, quando fosse apropriado. Paralelamente a estes seminários oficiais, foram convocados, por outras

¹ Em <http://www.nato.int/strategic-concept/index.html> encontram-se detalhes sobre todo o processo, assim como informação actualizada sobre a sua evolução.



nações aliadas e por instituições diversas, outros seminários que promoveram e complementaram o debate estratégico sobre um conjunto variado de temáticas, no espírito de abrangência e debate alargado que era requerido.

Esta fase iniciou-se em 4 de Setembro de 2009, com uma reunião inicial do NAC com o grupo e desenvolveu-se até ao último seminário oficial, realizado em Washington em 22 e 23 de Fevereiro passado.

Fase de Consultas

Após a fase de reflexão, o grupo de peritos irá realizar uma ronda por todas as capitais aliadas para debates, com os responsáveis nacionais, sobre as conclusões e propostas extraídas da fase de reflexão, tentando auscultar as reacções iniciais. No final desta fase o grupo de peritos deverá apresentar ao SG, durante o mês de Abril de 2010, o relatório final com a sua análise e recomendações.




De seguida, o SG deverá produzir o seu próprio relatório, fruto das conclusões do grupo de peritos e das reacções iniciais dos Aliados, onde constarão os elementos fundamentais a incluir no futuro conceito que deverá ser submetido, de imediato, à apreciação dos aliados. Até ao Verão de 2010 os aliados deverão dar orientações políticas ao SG para este iniciar a primeira versão do documento.

Fase de Elaboração do Documento e negociação

Em Setembro de 2010 o SG deverá submeter ao NAC, em sessão permanente (nível de embaixadores), a primeira versão do documento para, dentro do processo de decisão por consenso, se irem discutindo sucessivas versões até à sua aprovação final na Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da Aliança, em Lisboa, onde a versão final aprovada virá a constituir o novo Conceito Estratégico da OTAN.



Apêndice III – Matriz Conceptual do TII

Enunciado do Tema		
<i>O novo conceito estratégico da OTAN. Uma Aliança para o século XXI</i>		
Questão Central		
<i>Será a alteração do conceito estratégico da OTAN um passo fundamental para adaptar a Aliança, enquanto organização de segurança e defesa colectiva, ao século XXI?</i>		
 		
Questões Derivadas	Hipóteses	Confirmação das Hipóteses
QD1 - Terá o ambiente estratégico do final do século XX, reflectido no Conceito Estratégico de 1999, sofrido uma evolução que implique mudanças fundamentais na estratégia da Aliança?	H1 - A diversificação dos desafios, riscos e ameaças à segurança dos aliados, tanto ao nível dos actores, dos meios, das intenções e localização geográfica, conduziu a um nível de imprevisibilidade e conflitualidade no ambiente de segurança global que exige uma reformulação da postura da Aliança, de modo a que esta possa continuar a desempenhar um papel relevante na arquitectura de segurança regional e global.	Páginas 8-9
QD2 - Como tem a Aliança gerido os desafios dos últimos anos?	H2 - A Aliança está confrontada com um conjunto de problemas e desafios, internos e externos, que se acentuaram nos últimos anos, e que poderão fazer com que a história de sucesso da Aliança, nos últimos 60 anos, não seja suficiente para continuar a garantir, aos seus membros e parceiros, a necessária segurança e defesa colectiva.	Página 18
QD3 - Será possível identificar um conjunto de questões essenciais, a que o debate sobre o futuro conceito estratégico deverá dar resposta, para adaptar a Aliança aos desafios do presente e do futuro?	H3 - É possível identificar um conjunto de questões, especialmente nos domínios das percepções das novas realidades estratégicas e das respostas que a Aliança lhes deverá dar, a serem debatidas no processo de revisão, de cujas soluções dependerá a capacidade da OTAN para se adaptar às exigências de segurança e defesa deste século.	Página 32
QD4 - Portugal, enquanto membro da Aliança, que contributos deverá dar no processo de revisão do Conceito Estratégico da OTAN?	H4 - Portugal terá de garantir que o conteúdo e as conclusões do debate do novo conceito estão em sintonia com os seus interesses permanentes e conjunturais, nomeadamente a centralidade da relação transatlântica, a complementaridade OTAN/UE e a máxima sobreposição dos espaços geopolíticos e geoestratégicos de interesse nacional e da OTAN.	Página 37
		
Resposta à Questão Central		
A OTAN, a fim de continuar a desempenhar o papel relevante e único na segurança euro-atlântica e global, fazendo face aos desafios e ameaças do século XXI, terá de aproveitar a reformulação do seu conceito estratégico, incluindo o seu debate prévio, para dar respostas adequadas às exigências de segurança e defesa colectiva dos aliados no novo ambiente estratégico, mantendo os seus valores e princípios fundadores.		



Apêndice IV – Evolução da Aliança na Guerra Fria

Antes da fundação, em 1948, alguns países europeus sob liderança inglesa, constituíram a União Ocidental (Nunes e Mendes, 1999: 30) mas, após o primeiro bloqueio soviético a Berlim, rapidamente se aperceberam que, sem a capacidade militar dos EUA, a liberdade e segurança europeias estavam em perigo. Esse perigo era devido ao expansionismo ideológico da URSS, na Europa central e oriental, e à não desmobilização das suas Forças Armadas, mantendo os efectivos e o nível de produção de material militar do tempo da 2ª guerra mundial (Ramalho, 1992: 59).

O tempo da Guerra Fria foi o da confrontação entre o Ocidente e o Leste, em que o ênfase da estratégia foi mais baseada na tensão do que no diálogo e cooperação. Foi, igualmente, o período da perigosa e cara corrida aos armamentos. Foram produzidos pela Aliança, neste período, quatro conceitos estratégicos e dois relatórios importantes: o relatório dos três Sábios e o Relatório Harmel. Estes relatórios foram importantes porque permitiram integrar os conceitos estratégicos, que eram essencialmente de Defesa Militar, numa interpretação mais abrangente (não só com factores de Defesa militar) do ambiente estratégico e de segurança, que na altura se vivia¹.

De 1949 a 1956 – da Fundação ao Relatório dos três Sábios

A Aliança nasce, em 1949, fundada em três propósitos: a defesa colectiva; institucionalizar a ligação transatlântica; e como garantia para que os estados europeus se centrem na segurança colectiva, contra desafios e ameaças comuns, em vez de se preocuparem com a segurança entre eles (Hamilton, 2009).

Subjacente à criação da OTAN esteve também o objectivo de ter uma Europa una, livre e em paz, o que para muitos autores, em especial dos EUA, ainda não terá sido atingido.

O primeiro CE da Aliança, documento conhecido como “O Conceito Estratégico para a Defesa da Área do Atlântico Norte”, baseava-se essencialmente numa estratégia de contenção, conceito criado pelo diplomata americano George Kennan (Kissinger, 1994: p. 390-391) e na criação de capacidades aliadas para fazer frente à ameaça soviética. Este documento, na sua primeira versão, já fazia menção ao eventual recurso às armas nucleares, o que motivou preocupações da Dinamarca, mudando-se o texto de “*prompt delivery of the atomic bomb*” para “*insure*

¹ A metodologia para a elaboração do futuro CE fundamenta-se muito no racional adoptado para a elaboração destes dois documentos, com a nomeação de uma comissão de 12 elementos, liderados por Madeleine Albright, cuja incumbência é produzir um relatório que servirá de base à discussão posterior, entre os Aliados.



the ability to carry out strategic bombing promptly by all means possible with all types of weapons, without exception” (Pedlow, 1997, p. XII-XIII). A ambiguidade começou cedo mas não retirou força à intenção e, deste modo, à dissuasão.

A invasão da Coreia do Sul pela Coreia do Norte, em 1950, alertou para duas necessidades imediatas da Aliança, na Europa: uma estrutura militar integrada e o reforço das forças aliadas. Os EUA perceberam que era fundamental para a estratégia de contenção, uma estratégia militar de defesa avançada o mais a leste possível, devendo-se incluir a República Federal Alemã (RFA) nesta estratégia. A França opôs-se à inclusão da RFA na Aliança, fazendo uma proposta alternativa, de criação de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED) que, como sabemos, não funcionou devido à desconfiança inglesa e à não ratificação, em 1954 pela própria França, do tratado que instituiu a CED. Esta situação provocou a primeira crise séria dentro da Aliança, entre os EUA e a França (Gaspar, 2004). A solução, por proposta inglesa, foi a integração da RFA e o estabelecimento da União Europeia Ocidental (UEO).

Foi neste período que se efectuou o primeiro alargamento, com a inclusão da Turquia e Grécia, em 1952 e da RFA em 1955. Foram produzidos mais dois conceitos (pequenas revisões ao documento anterior, uma delas a pedido de Portugal), incluindo, o terceiro, a estratégia de retaliação maciça, que já era, em termos práticos, onde assentava a estratégia aliada desde a fundação. Convém recordar que a URSS, desde o início da década, mostrava uma postura de coexistência pacífica, demonstrada nas conferências de Genebra, sobre a solução para a divisão da Alemanha. Com a entrada da RFA na OTAN, a URSS respondeu com a criação do Pacto de Varsóvia, em 1955.

De 1956 a 1967 – do Relatório dos três Sábios ao Relatório Harmel

Esta fase marca o início de uma fase mais política da OTAN, com a adopção do Relatório dos três sábios, promovendo-se consultas sobre outros temas, que não só os militares, entre os Aliados. É neste período que a URSS se mostra mais assertiva em termos de política global, tentando alargar a sua influência a todo o Globo, em especial no Médio Oriente (Ramalho, 1992: 63).

Em 1956 dá-se a chamada crise do Suez, a pior crise entre os Aliados durante a guerra fria, em que os EUA, por pressão da URSS, obrigaram a França e o Reino Unido a retirarem as suas tropas do Canal, afectando significativamente o prestígio internacional destes dois aliados. Esta crise demonstrou um facto e teve duas implicações importantes para o futuro. O facto é que este alinhamento, entre os EUA e a URSS, produziu um salto, como lhe chamou Kissinger



(1994: 454), na estratégia de contenção dos EUA, induzindo nos europeus a percepção de que haveria situações em que o aliado americano poderia não estar na disposição de empregar o seu arsenal nuclear, mesmo perante a ameaça do seu uso, pelos soviéticos, contra aliados; as duas implicações foram: um antiamericanismo permanente² do gaullismo francês (Gaspar, 2004), que durou até hoje; e o início das preocupações da Aliança com as situações “fora de área”, que poderiam ter directa implicação na segurança colectiva europeia e atlântica (Ramalho, 1992: 64).

Com o desenvolvimento da capacidade nuclear da URSS, em especial ao nível dos mísseis balísticos intercontinentais, a estratégia de retaliação maciça começa a ser posta em causa, começando a falar-se na “Destruição Mutua Assegurada” (MAD, no acrónimo inglês), assim como que resposta dar a crises, sem emprego de meios militares, como foram os casos das crises de Berlim. Começa a nascer nos EUA a ideia de que a Aliança deveria começar a adoptar uma postura convencional mais forte, começando a falar-se da estratégia de resposta flexível, o que não obteve consenso inicial. Um primeiro passo na mudança da estratégia é dado com a Cimeira da Aliança em Atenas, onde são definidos os mecanismos de controlo político do emprego das armas nucleares aliadas. Seria um “tempero” inicial na retaliação maciça. Por diversos motivos, a discussão sobre um novo CE ficou congelada até 1967³. Após a crise dos mísseis de Cuba, a União Soviética virou-se para o terceiro mundo e houve algum período de estabilidade na Europa, que trouxe à superfície as diferenças latentes entre aliados (Kissinger, 1992: 517).

Em 1964 e 65 duas outras crises internas irão pôr à prova a Aliança. A primeira foi resultado das tensões entre a Grécia e a Turquia, fruto do conflito em Chipre entre as comunidades gregas e turcas, residentes naquela ilha e que pôs à prova a coesão aliada no flanco sul da OTAN. Como sabemos os resultados desta crise ainda hoje se fazem sentir, tanto dentro da Aliança, como nas relações entre a Aliança e a UE. A segunda crise, em Março de 1966, mais complexa, resulta na saída da França da estrutura militar da Aliança, obrigando a que todas as forças aliadas, estacionadas no seu território, ou ficavam sob comando francês ou teriam de abandonar a França. A França tomou esta decisão com base no argumento de que só fora da estrutura militar, teria autonomia e independência para o uso da sua força nuclear, em defesa dos seus interesses nacionais, no fundo por discordar do mais que provável abandono, a curto prazo, da estratégia de retaliação maciça. Em 1967, já com Quartel-general da OTAN em Bruxelas, saído de Paris, apro-

² Contrariamente à futura postura britânica de subordinação à política dos EUA (Kissinger, 1994: 476). Foi nesta altura, também, que a França tomou a decisão de vir a ter armas nucleares.

³ Resistência interna de aliados, assassinio do Presidente Kennedy e envolvimento americano no Vietname.



vou-se o Relatório Harmel, que dará origem ao novo CE (o 4º desde a fundação e o último da Guerra Fria)⁴, aprovado pelo Comité dos Planos de Defesa, já sem a França.

De 1967 a 1979 – do Relatório Harmel à decisão de Dupla Orientação

O CE aprovado introduzia duas novas características na estratégia aliada: flexibilidade e escalada. A dissuasão estava baseada numa flexibilidade de resposta que deveria impedir o agressor de prever, com algum grau de confiança, qual a resposta da Aliança, o que o deveria conduzir à conclusão de que o seu ataque teria um grau de risco inaceitável. Esta estratégia implicava uma reestruturação das forças, com a criação de uma força nuclear tática, de teatro, e o reforço das capacidades convencionais, além da já existente força nuclear estratégica. Implicava, também, uma capacidade de reforço rápido das forças convencionais e a colocação de armas nucleares em solo europeu.

Em termos da defesa militar, este conceito trouxe mais uma vez elementos de discordância, com os europeus a questionarem quanto território teria de ser cedido até se activarem as respostas nucleares, que estavam na mão de americanos e ingleses. É curioso que a RFA, principal interessada no assunto, pois a linha da frente estava na sua fronteira leste, nunca manifestou discordância sobre esta estratégia. A exigência estratégica de colocação de armas nucleares em território europeu também trouxe uma resistência da opinião pública europeia, muito induzida por Moscovo, e que por pressão desta sobre os governos dos países onde as armas iriam ser localizadas, introduziam alguma tensão entre americanos e alguns aliados europeus.

O Relatório Harmel, que surgiu com a colocação em dúvida, por alguma opinião pública, da utilidade da OTAN, introduziu a discussão sobre o conceito “*Dual Track Approach to Security*”, com uma componente política e outra militar. Este conceito advogava a necessidade de ter uma adequada defesa, em simultâneo com uma distensão nas relações entre os dois blocos e definia duas tarefas específicas: a política, com a formulação de propostas de redução equilibrada de forças e a militar, com a defesa de áreas mais expostas, em especial o Mediterrâneo. Este período foi também o do início das discussões sobre o controlo de armamentos, com a assinatura do Tratado de Não-proliferação Nuclear, em 1968. Foi também um período de algum desanuviamiento, com a “*Ostpolitik*” alemã, de aproximação pragmática a Moscovo e aos seus vizinhos de leste e o início das conversações de Helsínquia sobre a Segurança e Cooperação europeia.

⁴ Este CE será aprovado em 1968 (ver anexo A)



Os anos de 1974 também trouxeram alguma perturbação à Aliança, com a situação em Portugal e com o reacender do conflito em Chipre, com a Grécia a abandonar a estrutura militar, onde só regressaria em 1980.

De 1979 a 1989/91 – até ao fim da guerra fria

A decisão final sobre Dupla Orientação ou Dupla Via (*dual track approach*), iniciada com o relatório Harmel, foi tomada em 1979, com implicações imediatas no conflito com os Soviéticos sobre a colocação dos SS 20 na Europa de Leste, que levou à colocação na Europa, pelos EUA, dos Pershing II e dos mísseis de Cruzeiro, na chamada crise dos Euro mísseis.

A dupla orientação ir-se-á manter até ao final da Guerra Fria, com negociações diversas com os Soviéticos sobre reduções e controlo de armamento por um lado e, por outro, a melhoria das forças convencionais e nucleares aliadas de modo a se dar credibilidade à Estratégia de Resposta Flexível (Ramalho, 1992: p. 71-72).

Deu-se, em 1982, a entrada da Espanha na Aliança fechando o ciclo de alargamentos do período da Guerra Fria.

A década de oitenta, com a subida ao poder da Administração Reagan, inicia uma reformulação da estratégia americana, materializada na Iniciativa de Defesa Estratégica (IDE), cujo principal objectivo era criar tecnologia que permitisse a defesa antimíssil, acabando com a dissuasão e a MAD. Com a crise da economia soviética, que não permitia competir com a IDE dos EUA, com a subida ao poder, na URSS, de Gorbachev e a Perestroika, dá-se a queda do muro em Berlim, em 1989, e no espaço de dois anos todo o império soviético se desmoronava, com a vitória aliada na Guerra Fria.



Anexo A – Quadro da Evolução da Estratégia Aliada 1949 - 1999

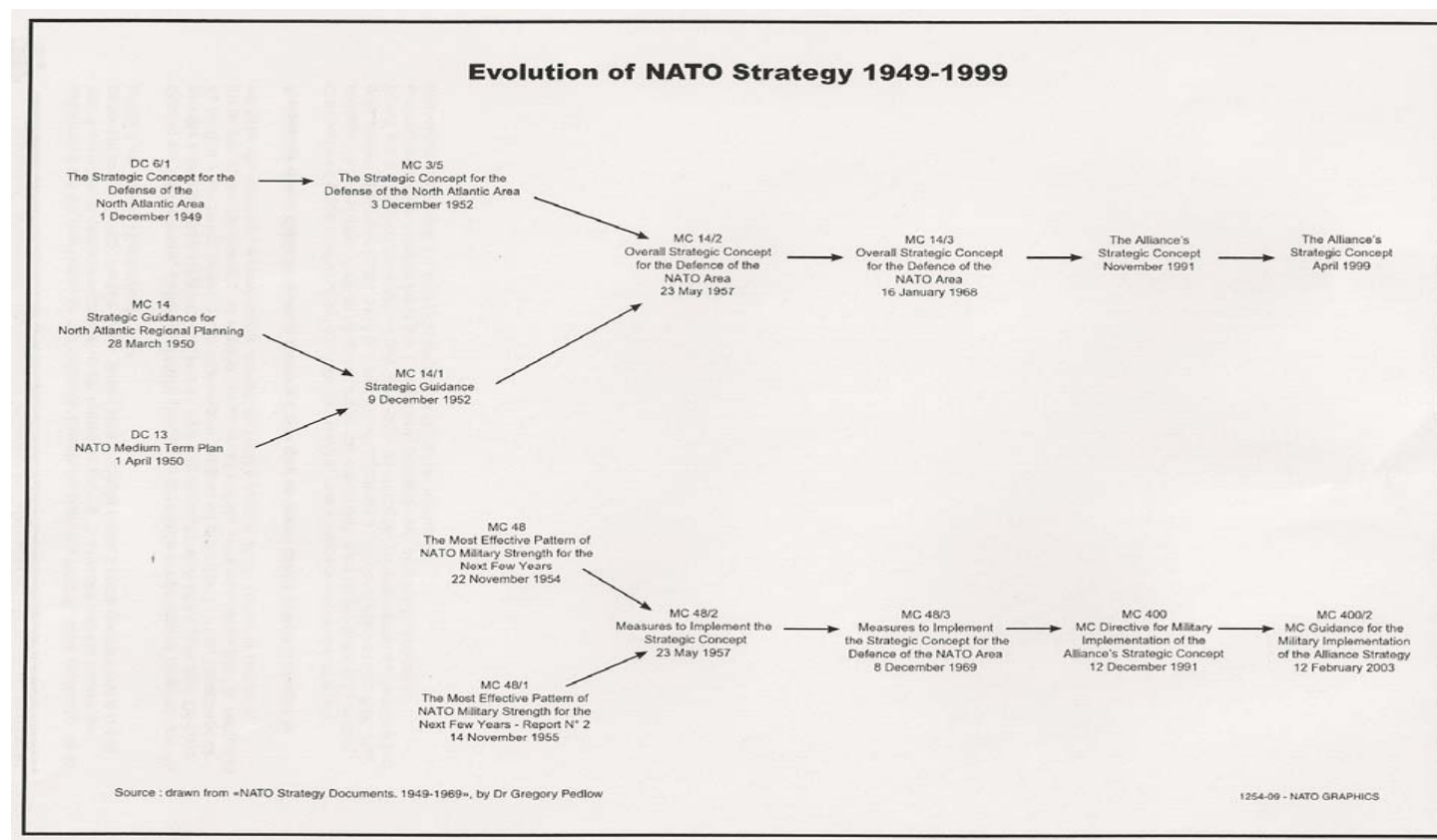


Figura 1 – Quadro sinóptico da evolução dos documentos (políticos e militares) da estratégia da Aliança. Fonte: NATO Strategy Documents 1949-1969 (Pedlow, 1997)